

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Eberhard Schneider/Heinrich Vogel

Strukturschwächen der russischen Innenpolitik

Roland Götz

Die Wirtschafts- und Finanzlage Rußlands vor  
den Dumawahlen 1999

Rainer Freitag-Wirminghaus

Politische Konstellationen im Südkaukasus

Detlev Wolter

Die Kaukasus-Politik der Europäischen Union

B 42/99

15. Oktober 1999

**Eberhard Schneider**, Dr. phil., geb. 1941; wiss. Oberrat im Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln; Privatdozent an der Universität-Gesamthochschule Siegen; Akkreditierung als Korrespondent in Moskau.

Veröffentlichungen u. a.: Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung, Opladen-Wiesbaden 1999; Rußland auf Demokratiekurs? Neue Parteien, Bewegungen und Gewerkschaften in Rußland, der Ukraine und Weißrußland, Köln 1993.

**Heinrich Vogel**, Dr. oec. publ. geb. 1937; Direktor des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln und Professor an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Rußlands Rolle im Rahmen der Bemühungen um Sicherheit in Europa, in: Erich Reiter/Gerald Schöpfer (Hrsg.), Wirtschaft und Sicherheitspolitik. Forschungen zur Sicherheitspolitik (Wien), (1999) 4; (Hrsg. zus. mit O. Alexandrova und G. Godel), Rußlands Perspektiven – Kritische Faktoren und mögliche Entwicklungen bis 2010, in: Berichte des BIOst, (1999) 25; Rußland steckt in einem Rückstau ungelöster Probleme, in: FAZ vom 29. 7. 1999.

**Roland Götz**, Dipl.-Volkswirt, Dr. oec. publ., geb. 1943; wiss. Oberrat am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.

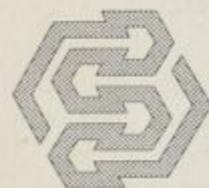
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Uwe Halbach) Politisches Lexikon Rußland. Die nationalen Republiken und Gebietskörperschaften der Rußländischen Föderation, München 1994; (zus. mit Uwe Halbach) Politisches Lexikon GUS, 3. Aufl., München 1996; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften sowie in den Berichten und aktuellen Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

**Rainer Freitag-Wirminghaus**, Dr. phil., geb. 1948; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Orient-Instituts Hamburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen über Zentralasien, Kaukasus, Türkei, russische Nahostpolitik sowie energiepolitische Fragen.

**Detlev Wolter**, M.I.A., Vortragender Legationsrat, geb. 1957; 1996–1999 Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU in Brüssel.

Veröffentlichungen u. a.: Die Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Rußland – ein neues Instrument einer verstärkten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Internationale Politik, 54 (1999) 9.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Strukturschwächen der russischen Innenpolitik

## I. Einführung

In Präsidialsystemen werden Regierungskrisen schnell zu Regimekrisen – diese These wird durch die aktuelle Entwicklung in Rußland bestätigt. Der Versuch der Systemtransformation, insbesondere der Aufbau eines funktionsfähigen Staatswesens, ist im ersten Anlauf steckengeblieben<sup>1</sup>, die Wirtschaft hat sich noch immer nicht von den Folgen der verschiedenen Experimente mit Privatisierung, monetärer Stabilisierung und massiver Auslandsverschuldung erholt<sup>2</sup>, gleichzeitig aber stehen Wahlen zur Staatsduma (am 19. Dezember 1999) und für das Amt des Präsidenten (im Juni 2000) an. Bombenattentate in Moskau stellen die Handlungsfähigkeit des Staates auf eine harte Probe – mit ungewissem Ausgang. Dabei spiegelt sich die Labilität der innenpolitischen Situation Rußlands nicht zuletzt in weit verbreiteten Gerüchten über die Urheber dieser Zwischenfälle, zu denen bezeichnenderweise auch „die Kremlfamilie“ mit ihrem Interesse an einer Verhinderung oder Verschiebung der anstehenden Wahlen gezählt wird. Die politische Führung des Landes fährt einen unsicheren und in ihren Zielen schwer identifizierbaren Kurs. Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993 ist zwar als allgemeiner Rahmen für die Regulierung politischer Konflikte respektiert, das Interesse der politischen Akteure auf allen Ebenen des Staates bleibt jedoch vorrangig auf kurzfristigen Machterhalt und Nutzung der erheblichen rechtsfreien Räume für Zwecke individueller Bereicherung gerichtet. Die staatlichen Institutionen behindern sich gegenseitig, Legislative und Exekutive sind in ihrem Verhalten so stark von sowjetischen Traditionen geprägt, daß mögliche Lösungsansätze auch für akute Probleme in Staat und Wirtschaft immer wieder steckenbleiben.

1 Vgl. Thomas E. Graham, A World without Russia? Konferenzpapier der Jamestown Foundation, June 1999, <http://www.jamestown.org/>.

2 Vgl. Roland Götz, Die russische Wirtschaft ein Jahr nach der Augustkrise 1998, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1999) 27.

## II. Die Verfassung als Problem

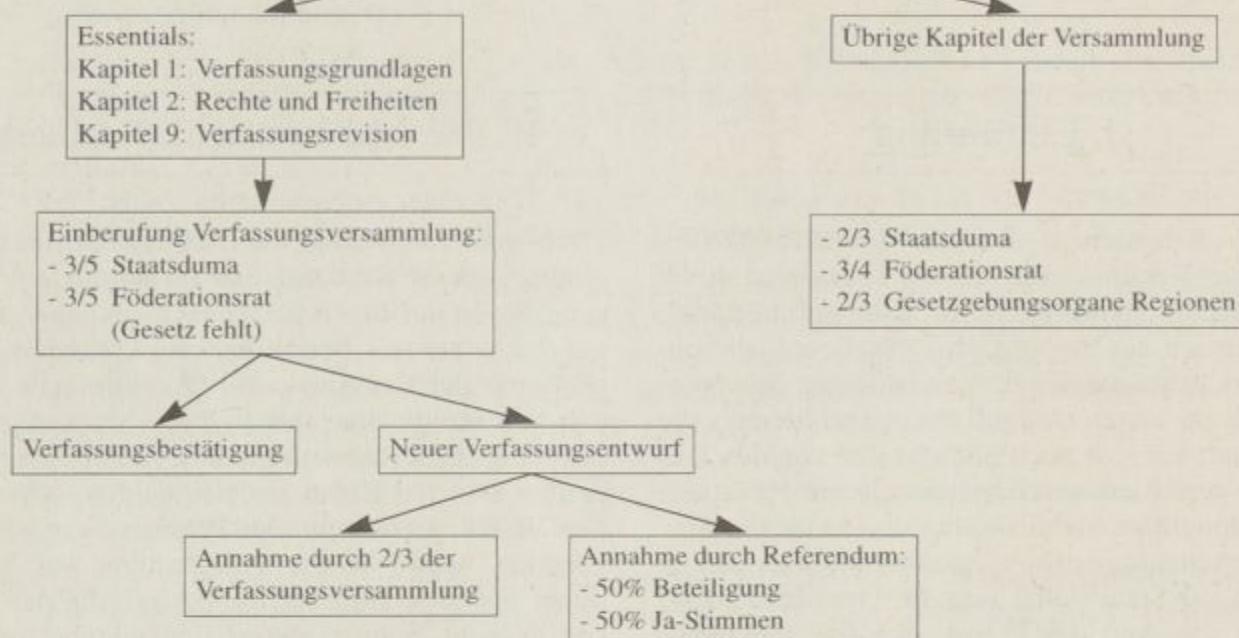
Dreh- und Angelpunkt der Schwächen des politischen Systems Rußlands ist die geltende Verfassung. Sie ist auf den *Präsidenten* in seinen Funktionen nicht nur als Staatsoberhaupt, sondern auch als Leiter der Exekutive und Oberkommandierenden der Streitkräfte ausgerichtet. Sie kennt zwar das Amt eines Regierungschefs, räumt dem Präsidenten aber das Recht ein, bei Kabinettsitzungen den Vorsitz zu führen. Der Präsident ernennt den Premier, wobei er die Zustimmung der Staatsduma einholen muß; für die Ernennung der Minister braucht er nicht deren Einwilligung, er muß sich aber an den Personalvorschlägen seines Premiers orientieren. Damit ist er bei der Regierungsbildung nicht auf die Stärke von Fraktionen und Parteien in der Staatsduma angewiesen, denn die Regierung ist mehr oder weniger ein Kabinett von Technokraten, an die Amtszeit des Präsidenten und nicht an die Legislaturperiode der Staatsduma gebunden und auch nicht dem Parlament verantwortlich.

Hinzu kommt, daß der Präsident durch den Erlass von Dekreten (*ukazy*) alle Fragen entscheiden kann, die nicht verfassungsrechtlich oder gesetzlich geregelt sind<sup>3</sup>. Rechtsgrundlage ist der dritte Absatz von Verfassungsartikel 90, in dem es lediglich heißt, daß die Dekrete des Präsidenten der russischen Verfassung und den föderalen Gesetzen nicht widersprechen dürfen, eine Regelung, die Präsident Jelzin extensiv nutzte (in seiner Verwaltung wurden schätzungsweise 60 bis 70 Prozent aller wichtigen politischen Entscheidungen vorbereitet). Damit aber ist zwischen Regierung und Präsidialadministration ein Konkurrenzverhältnis festgeschrieben.

Die von Jelzin aus undurchsichtigen Gründen veranlaßten Regierungswechsel (seit 1996 wurden allein vier Ministerpräsidenten und weit über 100 Regierungsmitglieder verschlissen), die den ohnehin schleppenden Reformprozeß weiter verzöger-

3 Zum russischen politischen System im einzelnen: Eberhard Schneider, Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung, Opladen-Wiesbaden 1999.

## Verfassungsrevision



Quelle: Eigene Darstellung.

ten, und Jelzins angeschlagener Gesundheitszustand haben dazu geführt, daß die Frage nach einer Revision der Verfassung mittlerweile immer dringender gestellt wird. Die Verfahren zur Änderung der Verfassung sind freilich sehr kompliziert (vgl. Grafik): Hier muß zwischen den Kapiteln 1, 2 sowie 9 (den Essentials<sup>4</sup>) und den übrigen Kapiteln unterschieden werden. Jede Änderung außerhalb der Essentials<sup>5</sup> bedarf der Zustimmung von drei Vierteln der Mitglieder des Föderationsrats (134) und zwei Dritteln der Abgeordneten der Staatsduma (300) sowie der anschließenden Billigung durch die Gesetzgebungsorgane der Föderationssubjekte, also von mindestens 59 Regionalparlamenten (Art. 136 und 108, Abs. 2). Der Präsident hat das verfassungsändernde Gesetz innerhalb von zwei Wochen zu unterschreiben,

4 Dazu zählen die ersten beiden Kapitel mit ihren Bestimmungen über das Bekenntnis zur Russischen Föderation als demokratischem föderativem Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform (Art. 1, Abs. 1), zur Gewaltenteilung (Art. 10), zur politischen Vielfalt und zum Mehrparteiensystem (Art. 13, Abs. 3), zu den Normen des Völkerrechts (Art. 15, Abs. 4) sowie zu den unveräußerlichen Grundrechten und Grundfreiheiten des Menschen (Art. 17, Abs. 2), die zu schützen der Staat verpflichtet ist (Art. 2), sowie in Kapitel 9 die Artikel über die Änderung der Verfassung (Art. 134–137).

5 Ihre Änderung setzt die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung voraus, ein Vorgang, dem drei Fünftel der Abgeordneten beider Parlamentskammern zustimmen müßten.

und er kann auch kein Veto einlegen (etwa um zu verhindern, daß er eine Beschneidung seiner Vollmachten blockiert)<sup>6</sup>.

Die aktuelle Diskussion im Vorfeld der Wahlen dreht sich vor allem um die Begrenzung der Macht des Präsidenten zugunsten von Parlament und Regierung (wofür bisher die erforderlichen Mehrheiten nicht erreicht wurden), aber auch um das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen:

- *Der Föderationsrat* (das Oberhaus) will durch Änderung des ersten Absatzes von Artikel 102 die Kompetenz erhalten, über den Einsatz der Streitkräfte auf dem Territorium der Russischen Föderation zur Wahrung ihrer Souveränität und ihrer staatlichen Unversehrtheit, zum Schutz der Rechte und Freiheiten ihrer Menschen und Bürger zu entscheiden. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß sich die Ereignisse von Tschetschenien wiederholen, d. h. daß der Präsident allein über den Einsatz der Streitkräfte innerhalb Rußlands befindet.
- *Die Staatsduma* (das Unterhaus) will durch Änderung der Artikel 83, 193 und 112 erreichen, daß sie nicht nur der Ernennung des

6 Federal'nyj zakon „O porjadke prinjatija i vstuplenija v silu popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii“, in: Sbornik zakonodatel'tva Rossijskoj Federacii, 10, 1998, Pos. 1146.

Regierungschefs, sondern auch der „Machtminister“ (Verteidigung, Inneres, Zivilverteidigung), des Außenministers und des Finanzministers zustimmen muß, um besser vor selbstherrlichen Entscheidungen des Präsidenten geschützt zu sein. Eine noch weitergehendere Regelung sah der Entwurf eines „Politischen Abkommens“ zwischen dem Präsidenten, der Föderalversammlung und der Regierung von September 1998 vor<sup>7</sup>. Vor der Ernennung der Regierungsmitglieder sollte der vom Präsidenten beauftragte Premier die Staatsduma konsultieren, der Präsident sollte deren Meinung berücksichtigen. Dieses Abkommen scheiterte jedoch.

- Der Spitzenkandidat des bei der Staatsdumawahl chancenreichen Wahlbündnisses „Vaterland – Ganz Rußland“, Ex-Premier *Jewgenij Primakow* (zugleich einer der in Meinungsumfragen führenden Kandidaten für die Nachfolge Jelzins), fordert die Einführung des Amtes eines Vizepräsidenten<sup>8</sup>, wodurch eine Verfassungslücke gefüllt würde, die angesichts der Zweifel an der Gesundheit Jelzins in den letzten Jahren für einige Unruhe gesorgt hatte. Außerdem setzt er sich für die Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in der Staatsduma bei der Besetzung der Ministerposten und eine Absicherung des Sicherheitsrats in der Verfassung ein.
- Mitte August dieses Jahres legten *Georgij Satarow* und *Michail Krasnow*, zwei ehemalige Referenten von Präsident Jelzin, einen weithin Zustimmung findenden ausführlichen Vorschlag für eine Verfassungsänderung vor, für dessen Ausarbeitung die Verfassungen der USA, Frankreichs und Japans herangezogen worden waren<sup>9</sup>. Danach soll die Funktion des Präsidenten auf die Rolle eines Schiedsrichters bzw. eines konstitutionellen Monarchen beschränkt werden, die Regierung im Sinne parlamentarischer Regierungssysteme mehr Autonomie erhalten, d. h. ihre Zusammensetzung soll die politischen Kräfteverhältnisse in der Staatsduma widerspiegeln, und die Rolle des Föderationsrats im Gesetzgebungsprozeß gestärkt werden. Im Verhältnis des Zentrums zu den Regionen sollen die jeweiligen Kompetenzen präzisiert und den Regionen größere

Autonomie für die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten eingeräumt werden. Auf der anderen Seite soll das Zentrum mehr Möglichkeiten erhalten, auf Rechtsverletzungen der Regionen zu reagieren. Schließlich wird empfohlen, den Kommunen unter Verschärfung der staatlichen Kontrolle über die Einhaltung rechtlicher Vorschriften größere Garantien für ihre Selbstverwaltung zu verleihen.

Im Gegensatz zu parlamentarischen Demokratien, wo Vertrauenskrisen die Regierung in Frage stellen, droht der Wechsel im Amt des russischen Präsidenten zur Staatskrise zu werden. Nicht erst seit der Ernennung W. Putins zum Ministerpräsidenten, den Jelzin zugleich als seinen Favoriten für die Nachfolge im Amt des Präsidenten proklamierte, wurde das innenpolitische Klima mit dramatischen Spekulationen über mögliche Machenschaften auch außerhalb der Verfassung angeheizt. Das Ende der Ära Jelzin<sup>10</sup> wird zum kläglichen Rückzugsgefecht einer abgehalfterten „gewählten Monarchie“ und ihrer Camarilla, überschattet von Korruptionsvorwürfen und immer mehr reduziert auf die Frage einer möglichen Immunität für den ausscheidenden Präsidenten. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, daß Jewgenij Primakow im Interesse einer Stabilisierung der Lage vor den Wahlen „die Garantie der völligen Sicherheit und eines Lebens in Würde“ für ehemalige Präsidenten zum Gegenstand einer Verfassungsänderung oder eines gesonderten Gesetzgebungsvorschlags erhob<sup>11</sup>. Dabei macht sich in der russischen Öffentlichkeit niemand Illusionen darüber, daß es im Vorfeld des Wahlkampfes längst nicht mehr nur um die Person Jelzins, sondern auch um seine als „Familie“ bezeichnete Umgebung<sup>12</sup> geht. Sie ist es, die ihren Einfluß auf die russische Politik über die auslaufende Legislaturperiode hinaus etablieren will und die sich in einem mit harten Bandagen geführten Kampf gegen den von Primakow und dem Moskauer Oberbürgermeister Lushkow geführten Wahlblock „Vaterland-Ganz Rußland“ die Kontrolle über halbstaatliche finanzielle Ressourcen und zentrale Medien zu sichern sucht. Sie trägt die Verantwortung für eine nur mit Ländern

10 Eine umfassende Darstellung findet sich bei Lilia Shevtsova, *Yeltsin's Russia – Myths and Reality*, Washington, D. C. 1999.

11 Vgl. ITAR-TASS (Anm. 8).

12 Dazu gerechnet werden neben der unmittelbaren Familie des Präsidenten, vor allem der Tochter Tatjana Djatschenko, eher undurchsichtige „Berater“ wie der Medienzar Boris Beresowskij, der Ölmagnat Roman Abramowitsch sowie Leiter der Präsidialverwaltung Alexander Woloschin, Ghostwriter Valentin Jumaschew und Verwalter des Kremlvermögens Pavel Borodin.

7 Interfax, engl., 4. 9. 1998. Vollständiger Text abgedruckt in: *Recht aus Ost und West*, 7 (1998), S. 289 f.; vgl. auch Eberhard Schneider, *Stabilitätspakt für Rußland*, in: *Aktuelle Analyse des BIOst*, (1999) 11.

8 Vgl. ITAR-TASS (Russ.) vom 17. 8. 1999.

9 Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 19. 8. 1999.

der Dritten Welt vergleichbare Verwilderung der politischen Sitten und den erschreckenden Verlust an Vertrauen der Öffentlichkeit in die politischen Eliten insgesamt<sup>13</sup>. Nichts macht die strukturelle Labilität der russischen Politik und die grundsätzliche Gefährdung eines demokratischen Neubeginns – auch im Rahmen der geltenden Verfassung – durch persönliche Interessen deutlicher.

---

### III. Falsche Analogien: Parteien und Fraktionen

---

Langfristig ergeben sich gravierende Probleme aus dem Fehlen eines Parteiensystems. Nach dem Verbot der KPdSU durch Boris Jelzin (wegen deren Initiierung des Putsches im August 1991) und nach dem Zusammenbruch der UdSSR im Dezember 1991 entstanden praktisch keine politischen Gruppierungen, die die Bezeichnung „Partei“ im westlichen Sinn verdienen. Nach der jahrzehntelangen Herrschaft der Kommunistischen Partei hält sich das Mißtrauen gegenüber allen Organisationen, die sich „Partei“ nannten, ganz gleich, welche politischen Ziele sie verfolgten. Ein weiterer Grund liegt in der Lebenssituation der Wähler, die so sehr mit den Problemen des physischen Überlebens beschäftigt waren, daß der Mehrheit der Bevölkerung keine Zeit für politisches Engagement blieb. Dazu kam die frustrierende Erfahrung, durch Beteiligung an der Politik kaum etwas ändern zu können und ein fehlendes Verständnis für das Funktionieren der Demokratie. Im Verlauf der letzten Legislaturperiode setzte sich ein Bild von den Regierenden fest, das allgemein mit „Kleptokratie“ umschrieben wird. Das ist nicht verwunderlich angesichts einer von Schlammschlachten dominierten Berichterstattung, die den Generalverdacht festigte, daß die neuen Herrschenden in Moskau – bis in die oberste Spitze – ihre in freien Wahlen gewonnenen Positionen lediglich als Instrument zur Bereicherung benutzen und sich kaum für die Interessen des Landes interessieren. Vor einem solchen Hintergrund können Parteien kaum die Öffentlichkeit mobilisieren.

Das Vertrauen der Wähler, wenn es denn mobilisiert werden kann, gilt Einzelpersonen, die Parteien wiederum als Wahlplattform brauchen. Diese sind – abgesehen von der 1993 wieder zuge-

lassenen „Kommunistischen Partei der Russischen Föderation“ (KPRF) – meist Kopfgeburten, die sich um eine Führungsfigur gebildet haben. Es fehlt die entsprechende soziale Basis, und es fehlen die programmatischen Unterschiede. Russische Parteien profilieren sich durch ihre Vorsitzenden; von ihnen hängt ihre Existenz letztlich ab. Meinungsverschiedenheiten in den Führungsgremien der ohnehin kleinen neuen Parteien führen immer wieder zu Abspaltungen und zur Bildung weiterer Splitterparteien. Nur wenn sich bei Parteigründungen viel Geld im Hintergrund befindet und wenn Organisationsstrukturen der zentralen und/oder der regionalen Administration zugunsten einer Partei eingesetzt werden, können diese Neugründungen zu landesweiten Strukturen führen, wie dies zwischen 1995 bis 1998 im Fall von „Unser Haus Rußland“ (UHR) unter dem damaligen Premier Viktor Tschernomyrdin der Fall war. An der Staatsdumawahl 1993 beteiligten sich noch 13 Parteien, zwei Jahre später schon 43. Derzeit sind beim russischen Justizministerium 139 politische Parteien/Bewegungen/Blöcke registriert. Obwohl an die Registrierung strenge Anforderungen gestellt werden, steht derzeit noch nicht endgültig fest, wieviele Listen an der Staatsdumawahl teilnehmen werden.

Da die Zusammensetzung der Regierung nicht von den politischen Mehrheitsverhältnissen in der Staatsduma abhängt (die Regierung wird vom Präsidenten gebildet und ist nur ihm rechenschaftspflichtig) und da es in Rußland verboten ist, gleichzeitig ein Mandat und eine Regierungsfunktion auszuüben, gibt es in Rußland nicht den in westlichen Demokratien bestehenden Dualismus zwischen Regierungspartei und Opposition. Analogien in diesem Sinne verbieten sich geradezu, denn, wie das Abstimmungsverhalten in der Staatsduma zeigt, ist „Opposition“ letztlich durch Kritik häufig wechselnder Gruppierungen an der Administration des Präsidenten, nicht aber durch feste Fraktionsgrenzen definiert.

Der Terminus „Partei“ selbst ist irreführend, denn es handelt sich unter russischen Verhältnissen eher um politische Bewegungen oder Blöcke, zu denen sich verschiedene kleine Gruppen und Bewegungen zusammengeschlossen haben, die aber auch für Einzelpersonen offenstehen. So ist das jelzinkritische „Jabloko“ unter Grigorij Jawlinskij zweifellos eine Bewegung und keine Partei. Einige solcher Bewegungen haben auf der einen Seite wenige Mitglieder, auf der anderen Seite sind ihre Grenzen gegenüber anderen Gruppierungen fließend. Dies gilt auch für den neuen Block „Vaterland – Ganz Rußland“, der von Primakow und

<sup>13</sup> Nach aktuellen Umfragen halten 63 Prozent der Bevölkerung das politische Establishment für korrupt und kriminell.

dem Moskauer Oberbürgermeister Jurij Lushkow angeführt wird. Eine Reihe kleinerer Gruppierungen, die ihr beigetreten waren, verlassen sie inzwischen schon wieder. Die meisten solcher Gruppierungen, die sich als Parteien definieren, sind nur in Moskau, vielleicht auch in zwei bis drei weiteren Großstädten vertreten. Um sich vom Justizministerium registrieren lassen zu können, müssen sie zwar eine gewisse landesweite Verbreitung nachweisen; hierfür genügt ein Büro und der Nachweis einiger weniger Mitglieder in der Hauptstadt des betreffenden Föderationssubjekts. Im Vorfeld der Staatsdumawahl 1999 entstehen aber auch in den Regionen neue politische Bewegungen, die sich dann mit bereits bestehenden auf der zentralen Ebene vereinigen, um dem Wahlgesetz Genüge zu tun, das für die Teilnahme an der Staatsdumawahl im Dezember den Nachweis einer mindestens ein Jahr zurückliegenden Registrierung verlangt. Diese neue Entwicklung spiegelt auch das zunehmende politische Gewicht der Regionen wider.

Es fehlt ein Gesetz, das die Tätigkeit der Parteien regelt, ihnen aber auch entsprechend ihrem Wahlerfolg bestimmte finanzielle Mittel vom Staat zukommen läßt, um wenigstens annähernd faire Verhältnisse im Parteienstreit herzustellen. Der Wahlkampf ist teuer (für ein Mandat in der Staatsduma rechnet man mit Kosten von bis zu 200 000 US-Dollar). So ist nicht verwunderlich, wenn gesetzliche Vorschriften für die Parteienfinanzierung praktisch ignoriert werden. Die Mitgliederzahlen der Parteien, Bewegungen und Blöcke sind schwer nachvollziehbar; nicht selten dürfte es sich um Schätzungen, gelegentlich auch nur um Wunschvorstellungen handeln. Für die in der Staatsduma vertretenen Parteien und Bewegungen, die 1995 die Fünf-Prozent-Hürde überspringen konnten, werden folgende Mitgliederzahlen genannt: für die KPRF unter Gennadij Sjuganow 550 000, für „Unser Haus Rußland“ unter Viktor Tschernomyrdin 250 000 (nach dessen Entlassung als Premier wahrscheinlich deutlich weniger), für die „Liberal-Demokratische Partei Rußlands“ unter Wladimir Schirinowskij 200 000 und für „Jabloko“ unter Grigorij Jawlinskij 10–15 000 Mitglieder.

Erstaunlich ist die anhaltende, unter den obwaltenden Umständen relativ hohe Beteiligung des Wahlvolks an Wahlen und Referenden. Fraglich bleibt, wie der Gang zur Wahlurne zu werten ist – als Unterstützung eines bestimmten Parteiprogramms, einer Führungsfigur oder aber auch als Protestvotum gegen die Herrschenden. Nichts kann Parteien in ihrer Funktion der Artikulation und Bündelung unterschiedlicher politischen Interessen und der Vermittlung zwischen Gesell-

schaft und Staat ersetzen. So ruht der in zentralen Verfassungsorganen erreichte Fortschritt auf einem unzureichenden Unterbau, was Risiken für die Statik und den dauerhaften Bestand des Transformationsgebäudes mit sich bringt. Bis auf weiteres hängt somit die Funktionsfähigkeit des unfertigen Staates in Rußland von der Verfügbarkeit integrierter, kompetenter und kompromißfähiger politischer Persönlichkeiten ab.

---

#### IV. Ein halbherziger Föderalismus

---

Die Russische Föderation<sup>14</sup> besteht aus 89 Föderationssubjekten mit unterschiedlichem Status: 21 Republiken, 6 Krajs<sup>15</sup> (Regionen), 49 Gebieten (*oblast'i*), 2 Städten mit föderalem Rang (Moskau und St. Petersburg), dem Jüdischen Autonomen Gebiet und 10 Autonomen Bezirken (Art. 65 der Verfassung). Die Republiken wurden nach nicht-russischen Nationalitäten definiert, während die Gebiete und Krajs in den übrigen, mehrheitlich von Russen bewohnten Teilen des Landes nach rein administrativen Gesichtspunkten gebildet wurden. Die Krajs sind territoriale Einheiten meist in den Grenzgebieten Rußlands. Territorien, in denen kleinere nicht-russische Minderheiten leben, erhielten den – verglichen mit einer Republik – niedrigeren Rang eines Autonomen Bezirks. Diese komplizierte administrative Gliederung wie auch die Grenzen zwischen den Föderationssubjekten stammen im wesentlichen aus der Sowjetzeit.

Obwohl die Verfassung in Art. 5.1 die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte deklariert, sind sie nicht wirklich gleichberechtigt, denn in der Rangfolge stehen die Republiken höher als die übrigen Föderationssubjekte (die Republiken haben nach Art. 5.2 und Art. 66 eine eigene Verfassung, die übrigen Föderationssubjekte nur ein Statut). Aufgrund ihres staatlichen Charakters besitzen die Republiken eine eigene Verfassung, während die übrigen Föderationssubjekte nur staatsähnliche Gebilde sind und deshalb ein Statut haben<sup>16</sup>. Die Republiken werden von einem Präsi-

---

14 Vgl. zu diesem Kapitel Eberhard Schneider, Probleme des Föderalismus in Rußland, in: Berichte des BIOst, (1999) 24.

15 Die im Text vorkommende territoriale Einheit „Kraj“ wird beim ersten Erscheinen in der deutschen Übersetzung in Klammern mit Region wiedergegeben. Im weiteren Sinn dient die Bezeichnung „Regionen“ als übergeordneter Begriff für die Föderationssubjekte.

16 Vgl. Boris Topornin (u. a.) [Red.], Konstitucija Rossijskoj Federacii. Kommentarij, Moskau 1994, S. 320.

denten geführt, die übrigen Föderationssubjekte von einem Leiter der Administration, der sich gern als Gouverneur bezeichnen läßt. Die Republiken verfügen über eine eigene Staatsbürgerschaft, die übrigen Föderationssubjekte nicht. Ferner haben die Republiken das Recht auf eine eigene Staatssprache, die in den Organen der Staatsgewalt, den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und in den staatlichen Einrichtungen der Republiken neben der russischen Sprache verwendet wird (Art. 68.2.3 der Verfassung). Den übrigen Föderationssubjekten steht dies nicht zu, weil sie nicht unter Nationalitätengesichtspunkten entstanden sind. Die Gebiete haben zudem im Rahmen ihres Statuts einen begrenzteren Regulierungsraum als die Republiken.

Ein weiterer Widerspruch zwischen der Garantie der Gleichberechtigung in der Verfassung und der Verfassungsrealität betrifft die Autonomen Bezirke. Auf der einen Seite sind sie gleichberechtigte Föderationssubjekte, auf der anderen Seite aber (aufgrund ihrer geographischen Lage innerhalb eines Krajs) der Kraj-Verwaltung untergeordnet. Von den zehn Autonomen Bezirken befinden sich neun innerhalb des Territoriums eines Gebiets oder Krajs (lediglich der Autonome Bezirk der Tschukschen gehört unmittelbar als Föderationssubjekt der Russischen Föderation an). Um diese Widersprüche zwischen der von der Verfassung verlangten Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte und dem unterschiedlichen Status der Republiken und Gebiete aufzulösen, ist beabsichtigt, den rechtlichen Status der Gebiete auf das Niveau der Republiken anzuheben.

Es ist der mangelnden politischen und administrativen Kontrolle zuzuschreiben, daß in den vergangenen Jahren in 19 von 20 Republikverfassungen Bestimmungen aufgenommen wurden, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen (so in den Verfassungen der Republiken Tatarstan, Baschkortostan, Sacha (Jakutien), Tuwa (21. Oktober 1993) und Inguschetien. Diese Bestimmungen gestehen dem föderalen Zentrum Kompetenzen nur auf Vertragsbasis zu, so daß ein solcher Vertrag vor der föderalen Verfassung Rußlands Vorrang hat<sup>17</sup>. So stimmt nach Aussage des Beraters des Premierministers in Rechtsfragen, Sergej Schachraj, in der Verfassung der Republik Tatarstan nur der Artikel über die Staatsbürgerschaft mit der föderalen Verfassung überein. Acht Republiken zählen die Festlegung der Vorschriften zur

Verhängung des Ausnahmezustands zu ihrer Zuständigkeit. Die Republik Tuwa beschließt sogar über Krieg und Frieden, behält sich ein Vetorecht gegenüber der Ernennung führender Militärs in der Republik durch Moskau vor und ernennt eigene Staatsanwälte und Richter. Auch unterhalb der Verfassungsebene gibt es eine Fülle von Gesetzen, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen; ihre Zahl wird im russischen Justizministerium auf mehrere Tausend geschätzt. Dieser Wildwuchs wird bislang von Moskau toleriert.

1994 ging Moskau dazu über, mit abspaltungswilligen Republiken Verträge über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen gegenüber den Vollmachten der Zentrale zu schließen. Später wurden den Republiken und Gebieten höchst unterschiedliche Zugeständnisse gemacht (veröffentlicht sind bisher 37 Kompetenzabgrenzungsverträge<sup>18</sup> zwischen der Zentrale auf der einen Seite und neun Republiken sowie 28 Gebieten auf der anderen). Ausgehend vom ersten Vertrag mit Tatarstan, der eine Art Mustervertrag wurde, werden den Republiken unterschiedliche, aber politisch bedeutsame Zugeständnisse Moskaus gemacht: Anerkennung und Schutz der Souveränität der Republik (Tatarstan, Baschkortostan), Recht auf Unterhaltung internationaler Beziehungen (Tatarstan, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien), Nutzungsrecht an den eigenen Bodenschätzen (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), Recht auf einen eigenen Haushalt (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi), eigenes Steuererhebungsrecht (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien-Alanija, Tschuwaschien), Errichtung einer Nationalbank (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), und eigene Außenwirtschaftstätigkeit (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien). Hinsichtlich des von Moskau gewährten politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeitsgrads der Republiken ergibt sich folgende Rangfolge: 1. Tatarstan, 2. Baschkortostan, 3. Nord-Ossetien-Alanija, 4. Kabardino-Balkarien, 5. Sacha (Jakutien), Republik Komi und Tschuwaschien, 6. Burjatien und Udmurtien.

17 Vgl. Irina Busygina, Der asymmetrische Föderalismus. Zur besonderen Rolle der Republiken in der Russischen Föderation, in: Osteuropa, (1998) 3, S. 246.

18 Vgl. dazu Eberhard Schneider, Föderalismus in Rußland. Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen, in: Berichte des BIOst, (1997) 21.

Allen Gebieten (außer Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar) wurden in Kompetenzabgrenzungsverträgen Haushaltsrecht, Erhebung eigener Steuern und Unterhaltung internationaler sowie außenwirtschaftlicher Beziehungen zugestanden. Swerdlowsk erhielt als einziges Gebiet das Recht, eine Gebietsbank zu errichten. Nach diesem Katalog ergibt sich folgende Rangfolge der Gebiete hinsichtlich ihres politischen und wirtschaftlichen Selbstständigkeitsgrads: 1. Swerdlowsk, 2. Gebiet Leningrad, Stadt St. Petersburg, Nishnij Nowgorod, Rostow, Omsk, Chabarowsk, Twer, Sachalin, Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordynner Burjaten, Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjaken, Altajsk, Samara, Brjansk, Magadan, Tscheljabinsk, Wologda, Saratow, Uljanowsk, Astrachan, Jaroslawl, Murmansk und die Stadt Moskau, 3. Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar. Bei den Gebieten scheint das Haushalts- und Steuerrecht sowie das Recht zur selbständigen Teilnahme an internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Standard der Moskauer Zugeständnisse geworden zu sein, oft mit identischen Formulierungen und in der erkennbaren Absicht, die unterschiedliche Behandlung der Föderationssubjekte aufzugeben.

Im Januar 1999 erklärte der damalige Premierminister Jewgenij Primakow, 89 Föderationssubjekte seien zuviel, der Akzent sei nicht mehr auf die administrative Stärkung der Regionen zu legen, sondern auf die Entwicklung der horizontalen wirtschaftlichen Integration; die Bedeutung der acht Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA) könne nicht überschätzt werden<sup>19</sup>. Diese waren zwischen 1991 und 1994 spontan aus wirtschaftlichen Gründen durch freiwilligen Zusammenschluß verschiedener Republiken und Gebiete entstanden und umfassen – bis auf Tschetschenien – ganz Rußland. Die Interessen ihrer Mitglieder erstrecken sich allerdings auch auf politische Fragen. Andererseits wird in Moskau die Möglichkeit diskutiert, die 89 Föderationssubjekte auf acht zu reduzieren, die dann mit den acht IWAs übereinstimmen könnten. Die Bildung einer Republik Ural aus den Gebieten Swerdlowsk, Tjumen, Orenburg, Kurgan, Tscheljabinsk und Perm scheiterte bereits im Frühjahr 1993 am Veto des Präsidenten, obwohl sich 83 Prozent der Bevölkerung in einem Referendum dafür ausgesprochen hatten. Diese Republik wäre nicht nur der erste freiwillige Zusammenschluß von Föderationssubjekten gewesen, sondern zugleich die erste russische Republik in der Russischen Föderation.

Während bisher nur die Wahl der Präsidenten der nach nicht-russischen Minderheiten definierten 21 Republiken zulässig war, verzichtete Präsident Jelzin 1996 auf sein Vorrecht der Ernennung der Leiter der Administrationen in den 49 Gebieten, in zwei Städten mit föderaler Bedeutung und den Autonomen Bezirken, wo jetzt gewählt werden darf. Damit sind die Mitglieder des 178köpfigen Föderationsrats, der aus den Präsidenten bzw. Gouverneuren und den Vorsitzenden der regionalen Gesetzgebungskörperschaften gebildet wird, demokratisch legitimiert. Die Folge ist ein deutlich gestiegenes Selbstbewußtsein des Föderationsrats als Interessenvertretung der Föderationssubjekte auf zentraler Ebene. Dieser Aufwertung entsprach auch die Einbeziehung von acht den Ministern gleichgestellten Gouverneuren (zugleich IWA-Vorsitzenden) in die Regierungsarbeit des Kabinetts von Jewgenij Primakow als formelle Mitglieder des Präsidiums der Regierung – auch dies ein Ausdruck der weiter gewachsenen politischen Bedeutung der Regionen<sup>20</sup>.

Ein so riesiges Land wie Rußland kann nicht zentral regiert werden; die Interessen und Möglichkeiten der Föderationssubjekte sind zu verschieden. Vor allem wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat die Frage des Verhältnisses der Föderationssubjekte zum Zentrum an Bedeutung zugenommen und viele Diskussionen ausgelöst. Nicht zuletzt die Finanzkrise vom August 1998 mit ihren verheerenden Auswirkungen auf den Föderationshaushalt verlieh den Regionen zusätzliches politisches Gewicht. Von den verbliebenen umgerechnet rund 24 Mrd. US-Dollar des Föderalhaushalts bleibt nicht mehr viel zur Verteilung an die 89 Föderationssubjekte. Im Ergebnis verselbständigen sich die Regionen immer mehr. Die Preise für Lebensmittel stiegen regional in unterschiedlichem Maß. Manche Gouverneure kontrollierten die Lebensmittelpreise in ihren Gebieten und verboten bzw. kontrollierten die Ausfuhr von wichtigen Nahrungsmitteln aus ihrem Gebiet<sup>21</sup>. In manchen Regionen wurden Pläne zur Einführung von Ersatzgeld vorgelegt. Der Gouverneur von Krasnojarsk, Aleksandr Lebed, ging sogar so weit, in seinem Kraj – ohne Zustimmung der Zentralregierung – den wirtschaftlichen Ausnahmezustand auszurufen<sup>22</sup>.

20 Vgl. Eberhard Schneider, Die neue russische Regierung unter Primakow, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1998) 45.

21 Vgl. Natan Shklyar, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, 4 (1999) 1.

22 Vgl. Gerhard Simon, Russische Nation – Fiktion oder Rettung für Rußland?, in: Berichte des BIOst, (1999) 11, S. 28.

19 Vgl. Rossijskaja gazeta vom 27. 1. 1999.

Diese Maßnahmen entsprachen der Bewußtseinslage der Mehrheit der Bevölkerung, deren Loyalität zuerst der Region und erst an zweiter Stelle dem Land gehört. Laut einer noch vor der Rubelkrise im Sommer 1998 durchgeführten Meinungsumfrage hielten sich 35 Prozent der Menschen zuerst für Bürger ihres Föderationssubjekts und nur 29 Prozent zuerst für Bürger der Russischen Föderation<sup>23</sup>. „Das Vertrauen der Menschen zu ihrem Gouverneur bzw. Republik-Präsidenten war zwei- bis dreimal größer als zu irgendeiner gesamtstaatlichen Führungsfigur (49 gegenüber 10–12 Prozent); 65 Prozent der Verantwortlichen (gegen 19 Prozent) traten dafür ein, dem Chef der Regionaladministration das Recht einzuräumen, Entscheidungen des Zentrums anzuhalten, wenn sie den regionalen Interessen zuwiderlaufen. Allerdings erklärten nur 15 Prozent der Befragten, sie würden bei einem Referendum für den Austritt ihrer Region aus der Russischen Föderation votieren<sup>24</sup>.

Nur zehn Föderationssubjekte – angeführt von Moskau – sind Geberregionen, d.h. sie zahlen mehr in das föderale Budget ein als sie erhalten. Die Gewinnsteuern, die ein Drittel der föderalen Steuereinnahmen ausmachen, werden zu zwei Dritteln von nur drei juristischen Personen aufgebracht: Der Energiekonzern GASPROM zahlt 30 Prozent, die anderen 30 Prozent entfallen auf die beiden Autonomen Bezirke der Chanten und Mansen sowie der Nenzen. Ein großes Problem ist die Zurückhaltung von Steuereinnahmen durch die Föderationssubjekte. So legten 1992 zwanzig Föderationssubjekte einseitig die Höhe ihrer Steuerabführungen an die Zentrale fest, 1993 waren es schon dreißig. Bis heute erhält Moskau jedenfalls nur noch einen Teil der ihm zustehenden Steuereinnahmen<sup>25</sup>.

Andererseits verfügen die Föderationssubjekte über außerbudgetäre Fonds (nicht ausgegebene Mitteln für regionale Wirtschafts- und Sozialprogramme, freiwillige Spenden, Einnahmen aus lokalen Krediten, lokalen Lotterien und Auktionen etc.), die seit 1991 stark angewachsen sind und die sie nicht mit dem Zentrum teilen müssen. Indem sie regionale Einnahmen verstecken, erwecken die Föderationssubjekte den Eindruck der Bedürftigkeit, um zusätzliche finanzielle Unter-

stützung aus dem föderalen Zentrum zu erreichen. Das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerregionen verschlechterte sich von 25:64 im Jahr 1994 auf 10:79 im Jahr 1997<sup>26</sup>. Die Föderationssubjekte begründen ihre Weigerung, die Einnahmen korrekt weiterzuleiten, mit ihrer Vernachlässigung durch Moskau. Andererseits verspricht Moskau bestimmten Regionen Sonderzahlungen; 1996 unterzeichnete Jelzin 25 derartige Erlasse, tatsächlich erhielten 61 Regionen dann aber weniger als 40 Prozent der zugesagten Mittel, sechs sogar weniger als 15 Prozent. So ist es nicht verwunderlich, wenn 1996 nur vier der 89 Föderationssubjekte ihre Steuern in vollem Umfang an Moskau abführten.

Von einem funktionsfähigen Fiskalföderalismus (Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben, festgelegter Aufteilung der Steuereinnahmen, einem adäquaten Ausgleich der Einnahmen zwischen den Regionen sowie Finanzierung nationaler Programme in strukturschwachen Gebieten) kann jedenfalls keine Rede sein<sup>27</sup>. Allerdings gibt es neben dem vertikalen Finanzausgleich zwischen Moskau und den Föderationssubjekten ein internes, in den Einzelheiten unbekanntes System der horizontalen Umverteilung zwischen den IWAs.

Die Regionen Rußlands können heute in einem Maße international agieren wie niemals zuvor. Einzige institutionelle Interessenvertretung der Föderationssubjekte auf zentraler Ebene ist der Föderationsrat, dem die Präsidenten bzw. Gouverneure und die Vorsitzenden der Volksvertretungen der 89 Föderationssubjekte *vi muneris* angehören. Er hat über alle außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen abzustimmen, wenn sie in die Form eines Gesetzes gekleidet sind. Die entsprechenden Vorlagen werden in den Komitees für internationale Angelegenheiten, für GUS-Angelegenheiten sowie für Sicherheits- und Verteidigungsfragen beraten und mit Abstimmungsempfehlungen versehen. Die Entscheidung über die Behandlung des Gesetzes im Plenum trifft der Vorsitzende des Föderationsrats. Ferner ernennt bzw. entläßt der Präsident die diplomatischen Vertreter im Ausland nicht ohne vorherige Konsultationen mit den Ausschüssen oder Kommissionen des Föderationsrats, der zusammen mit der Staatsduma die Föderalversammlung bildet.

23 Vgl. Vladimir Pantin/Vladimir Lapkin, Navstreču Oktjabru, in: Moskovskie novosti vom 27. 9.–4. 10. 1998, S. 3.

24 Vgl. G. Simon (Anm. 22), S. 28 f.

25 Vgl. Claudia Bell, Der fiskalische Föderalismus in der Russischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie, Baden-Baden 1998, S. 280.

26 Vgl. Viktor Lysenko, Regionale Differenzierungsprozesse in der russischen Wirtschaft, in: BIOst (Hrsg.), Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, München 1997, S. 284.

27 Vgl. Peter Kirkow, Roulette zwischen Zentrum und Regionen (II), in: Osteuropa, (1996) 1, S. 15.

Nach der Verfassung fallen Außenpolitik, Außenwirtschaftsbeziehungen, Verteidigung und Sicherheit in die alleinige Zuständigkeit des Zentrums. Über die Rolle der Föderationssubjekte in diesen Bereichen enthält sie nur eine Verpflichtung zur Koordination in allen Fragen der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte und der Erfüllung der internationalen Verträge (Art. 72, lit. O). In Kompetenzabgrenzungsverträgen räumte Moskau zusätzlich einigen Republiken, fast allen Gebieten (außer Kaliningrad und Orenburg) sowie der Region Krasnodar das Recht ein, internationale und außenwirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten.

In der Praxis agieren die einzelnen Föderationssubjekte außenpolitisch und außenwirtschaftlich sehr unterschiedlich. Ihre Aktivitäten reichen von Auslandsreisen<sup>28</sup> bis zu Regierungsabkommen mit Drittstaaten<sup>29</sup>. Es stört manche Föderationssubjekte auch nicht, wenn sie in Verfolgung eigener außenpolitischer Interessen gelegentlich die Außenpolitik Moskaus konterkarieren: So forderte 1994 der Gouverneur von Primorje, Jewgenij Nasdratenko, die Annullierung der von Rußland mit China getroffenen Vereinbarung über die Demarkation des Ostabschnitts der russisch-chinesischen Grenze von 1991. Der Gouverneur kritisierte, daß infolge der Vereinbarung Gebiete von großer wirtschaftlicher und strategischer Bedeutung an China abgetreten worden seien<sup>30</sup>. Jelzin kündigte die Vereinbarung mit China natürlich nicht, sondern versuchte (bisher immer noch vergeblich), den Gouverneur abzusetzen.

Eine Ausnahme bildet ohnehin die Republik Tschetschenien, die ihre außenpolitischen Kontakte forciert. Deren Außenminister Udugow kündigte Ende Juni 1998 an, daß Tschetschenien einen Antrag auf Aufnahme in die UNO stellen werde, und daß man Verhandlungen mit mehr als zehn Staaten über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen führe. Diese Verhandlungen hätten auch längst positive Ergebnisse gebracht, wenn das rus-

sische Außenministerium keinen so aktiven Widerstand organisiert hätte<sup>31</sup>. Der tschetschenische Präsident Aslan Maschadow erklärte im August 1998 in einem Interview, Tschetschenien werde seine Beziehungen zur Außenwelt mit Rußland absprechen, es sei auch bereit, mit Rußland einen gemeinsamen Wirtschafts- und Verteidigungsraum zu bilden. Doch zugleich bezeichnete er es als wichtigstes Ziel seines Landes, selbst Völkerrechtssubjekt zu werden<sup>32</sup>. Solche Tendenzen nutzt der weißrussische Präsident Aleksandr Lukaschenko, indem er direkte bilaterale Beziehungen zu den Gouverneuren russischer Regionen ausbaut, die in Opposition zu Jelzin stehen (so besuchte er 1999 den Kraj Primorje, die Gebiete Murmansk, Kemerowo und Omsk sowie die Republik Udmurtien)<sup>33</sup>. Zum Unwillen Moskaus unterzeichneten 55 Regionen bilaterale Abkommen mit Weißrußland.

Daß solche, vorher nicht mit dem Außenministerium koordinierten Kontakte<sup>34</sup> in Moskau nicht gerade Begeisterung auslösen, ist verständlich (der Kreml ordnet sie als separatistische Bestrebungen ein). Um die gelegentlich chaotische Entwicklung zu bremsen, wurde 1995 im russischen Außenministerium ein Statut für die Vertretungen der Föderationssubjekte im Ausland ausgearbeitet und 1996 eine Abteilung für Verbindungen zu den Föderationssubjekten, zum Parlament und zu den nicht-staatlichen politischen Organisationen eingerichtet<sup>35</sup>. Am 4. Januar 1999 trat ein Gesetz „Über die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der Russischen Föderation“ in Kraft<sup>36</sup>. Darin werden die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen und die Garantien

31 Vgl. Interfax (Russ.) vom 29. 6. 1998, zit. nach: Bundespresseamt (Hrsg.), Fernseh/Hörfunkspiegel Ausland vom 30. 6. 1998, S. 13.

32 Vgl. ITAR-TASS (Russ.) vom 10. 8. 1998, zit. nach: Bundespresseamt (Hrsg.), Fernseh/Hörfunkspiegel Ausland vom 11. 8. 1998, S. 4; Nezavisimaja gazeta vom 5. 8. 1998.

33 Vgl. Izvestija Udmurtskoj Respubliki vom 18. 2. 1999. Vgl. auch Natan Shklyar, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, 4 (1999) 1; Heinz Timmermann, Lukaschenko: Griff nach der Macht in Moskau?, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1998) 34; Christiane Hoffmann, „Bei uns ernannt der Präsident alle seine Untergebenen“. Das weißrussische Staatsoberhaupt Lukaschenka im nicht erklärten Wahlkampf in der russischen Provinz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 3. 1999, S. 6.

34 Vgl. Vladimir Shlapentokh/Roman Levita/Mikhail Loiberg, From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia, Boulder, Col. 1997, S. 141.

35 Vgl. Segodnja vom 26. 8. 1995.

36 O koordinacii mežnarodnych i vnešneekonomičeskich svjazej sub-jehtov Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta vom 16. 1. 1999.

28 So unterhält die Republik Tatarstan Vertretungen in 16 Ländern, u. a. in Frankreich, den USA, Österreich und Australien. Der Gouverneur von St. Petersburg, Wladimir Jakowlew, reiste z. B. im Mai 1999 nach Finnland, wo er vom finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari empfangen wurde, eine Delegation des Kraj Altaj unter Leitung des Gouverneurs Aleksandr Surikow fuhr im April 1999 nach China.

29 So z. B. das Gebiet Tjumen mit Niedersachsen über Kooperation in der Landwirtschaft (vgl. Tjumentskie izvestija vom 2. 6. 1998).

30 Vgl. Klaus Fritsche/Gudrun Wacker, Keine „dritte Front“ für Rußlands Außenpolitik. Droht ein neuer chinesisches-russischer Grenzkonflikt?, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1995) 28.

zur Wahrung der Rechte und gesetzlichen Interessen der Föderationssubjekte bei der Aufnahme und Entwicklung internationaler und außenwirtschaftlicher Beziehungen geregelt. Art. 5 des Gesetzes bestimmt, daß die von den Föderationssubjekten geschlossenen Abkommen keinen völkerrechtlichen Charakter haben, Art. 10 erlaubt den Föderationssubjekten andererseits, in Absprache mit dem Außenministerium eigene Auslandsvertretungen und eine Vertretung des betreffenden ausländischen Staates zu eröffnen, allerdings ohne diplomatischen Status.

Es stellt sich die Frage, ob nicht eines Tages die Disparitäten zwischen den Föderationssubjekten so groß und deren Eigeninteressen so dominant werden, daß sie von Moskau nicht mehr beherrscht werden können. Faßt man die drei Risikofaktoren Geopolitik, Nationalität und Wirtschaft zu einer Resultante zusammen, so ergeben sich drei Desintegrationsregionen: der Nord-Kaukasus mit dem Kern Tschetschenien, die Föderationssubjekte an der Wolga und im Ural mit dem De-facto-Führer Tatarstan sowie die Föderationssubjekte im südlichen Sibirien mit der Anführerschaft der Republik Tuwa<sup>37</sup>. Mittelfristig ist mit einem Ausscheiden Tschetscheniens sowie der von Moskau aus kaum noch zu kontrollierenden übrigen kaukasischen Republiken Adygeja, Inguschetien, Dagestan, Kabardino-Balkarien sowie Karatschaisch-Tscherkessien zu rechnen<sup>38</sup>.

Die Sprengsätze der angespannten sozioökonomischen Situation, der Finanzkrise und der in den Regionen vorhandenen ökologischen und militärischen Gefährdungspotentiale können sich gegenseitig derart verstärken, daß ein Zerfall der Russischen Föderation in mehrere Teile nicht mehr völlig ausgeschlossen werden kann. Warnungen vor Nationalismus und Chauvinismus und die Förderung der Einheit und Integrität des Landes gehören denn auch zu den zentralen Programmpunkten der führenden Kandidaten für die Nachfolge Jelzins. Die unübersehbaren Auflösungsstendenzen werden nur dann aufzufangen sein, wenn es Moskau gelingt, den wirtschaftlichen und sozialen Niedergang des Landes zu stoppen und einen von allen Seiten akzeptierten Föderalismus aufzubauen – wenn nötig mit konföderativen Elementen.

37 Vgl. N. V. Petrov/A. I. Treivish, Risk Assessment of Russia's Regional Disintegration, in: Klaus Segbers/Stephan De Spiegeleire (Hrsg.), Post-Soviet Puzzle, Baden-Baden 1995, S. 145–176.

38 Vgl. Uwe Halbach, Rußlands „Bedrohung aus dem Süden“. Teil I: Entwicklungen im Nordkaukasus, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1998) 36.

## V. Internationale Aspekte

Die Aussichten auf eine politisch notwendige Atempause im Moskauer Krisenmanagement sind nicht gut. Keine noch so dezidiert reformorientierte Führung im Kreml verfügt über die wirtschaftlichen und politischen Ressourcen, um die beschriebenen Strukturprobleme in einem Anlauf zu bewältigen. Nach Jahren des Durchwurstels können selbst technokratisch optimale Entscheidungen die durch politische Unterlassungen, Fehler und Abbrüche, aber auch kriminelle Machenschaften kumulierten Defizite der letzten Jahre kurzfristig nicht wettmachen. Die gesellschaftspolitischen Spannungen zwischen einer hauchdünnen Schicht von Reichen und einer großen Masse, die von Subsistenzwirtschaft lebt, haben ein bedrohliches Ausmaß erreicht. Die davon ausgehende politische Polarisierung reduziert das Wählerpotential reformorientierter Kräfte. Damit zeichnet sich in den 1999 und 2000 anstehenden Wahlen die Bestätigung einer nationalistischen Grundströmung der letzten Jahre und eine skeptische Haltung gegenüber dem Westen ab. Eine Umorientierung der russischen Politik auf nach außen protektionistische, im Innern autoritäre Konzeptionen kann nicht mehr ausgeschlossen werden<sup>39</sup>.

Weit über die aktuelle Krisensituation hinaus ist weniger von traditionell-kommunistischen Mehrheiten in der Staatsduma zu befürchten (sie können nahezu vernachlässigt werden), als von den nach wie vor bestehenden Strukturdefiziten des russischen Staates und vom Opportunismus in der außenpolitischen Orientierung der Moskauer Eliten. Das Kernproblem besteht darin, daß mehr als nur ein „guter Zar“ gefordert ist. Die unerläßliche politische Atempause im Krisenmanagement und das von Grund auf neu zu gewinnende Vertrauenskapital sind heute nur von einer charismatischen Führungspersönlichkeit zu schaffen. Ihr wird aber zugleich ein ungewöhnlich hohes Maß an Machtvergessenheit abverlangt, wenn sie auf wesentliche Teile ihrer Machtbefugnisse verzichten soll, wie dies die oben zitierten Vorschläge zur Verfassungsrevision vorsehen.

Offen ist andererseits, ob die nächste Staatsduma im Zusammenwirken mit dem Föderationsrat die Kraft zum Konsens und die notwendige Selbstdis-

39 Vgl. Rußlands Perspektiven – Kritische Faktoren und mögliche Entwicklungen bis 2010, in: Berichte des BIOst, (1999) 25.

ziplin beim Schließen gesetzgeberischer Lücken im russischen Staatsgebäude finden wird. Die Gefahr, daß die russische Politik für die Lösung dieser Aufgabe den Umweg über eine nationalistisch/autoritäre Mobilisierung einschlägt, ist groß. Die im Gefolge von Währungsproblemen und Kosovokrise aufgekomenen Parolen mögen wahlkampfbedingte Überspitzungen sein; die Gefahr ist jedoch nicht zu übersehen, daß sie eine Eigendynamik gewinnen, die über die tagespolitische Opportunität hinausreicht.

Die Einsicht, daß Rußland auf absehbare Zeit auf den Status einer ökonomischen Mittelmacht absinken und damit auch weltpolitisch nur eine erheblich reduzierte Rolle spielen kann, fällt den Eliten aller politischen Richtungen schwer. Die Versuchung ist groß, die verbliebenen Instrumente der Nuklearwaffen und des Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für eine Außenpolitik des Spielverderbers und der kreditpolitischen Erpressung einzusetzen. Die Konsequenzen möglicher gewordenen innenpolitischer Entwicklungen sind schwer absehbar. So können beispielsweise die Föderationssubjekte versuchen, auch im Bereich der Sicherheitspolitik eigenes Profil zu gewinnen. Die spektakulärste Erklärung in dieser Richtung kam hier im Juli 1998 vom Gouverneur der Region Krasnojarsk, Generalleutnant a.D. Aleksandr Lebed, der in einem offenen Brief an den damaligen Regierungschef Sergej Kirijenko anbot, einer in seinem Gebiet stationierten und mit Raketen ausgerüsteten Division den seit Monaten ausstehenden und auch den zukünftigen Sold zu zahlen – unter der Bedingung, daß diese Streitkräfte der Region unterstellt werden<sup>40</sup>. Selbst wenn dieser Vorschlag nur Spielmaterial im innenpolitischen Machtkampf gewesen sein sollte, so formulierte er doch zielgenau den schlimmsten sicherheitspoliti-

schen Alptraum: die Zersplitterung der russischen Armee und den Zerfall der einheitlichen Kommandostruktur in der Verfügung über Nuklearwaffen. Aber auch die Verfestigung krimineller Strukturen mit direktem Zugriff auf die Staatsführung (nur unzureichend mit „Mafiastaat“ beschrieben) kann angesichts der jüngsten Entwicklung im Zusammenhang mit Moskauer Korruptionsskandalen nicht a priori ausgeschlossen werden.

Damit reduzieren sich die Optionen westlicher Politik gegenüber Rußland, und der politische Preis der Kooperation dürfte sich in jedem Fall erhöhen. Neben der Pflicht zur Schadensbegrenzung durch ständige Aktivierung der bestehenden Vereinbarungen auf allen Feldern (von der militärischen Verifikation über die Nutzung projektgebundener Kredite bis zur kulturellen Zusammenarbeit) steht die Notwendigkeit, den bisher gewährten Vertrauensvorschuß an die demokratische und rechtsstaatliche Orientierung der politischen Eliten Moskaus laufend zu überprüfen und Zumutungen zurückzuweisen. Die Möglichkeiten zur Beeinflussung der politischen Entwicklungen in Rußland selbst sind grundsätzlich mit erhöhter Skepsis zu betrachten. Unter diesen Voraussetzungen kommt es darauf an, den Kontakt mit all jenen Kräften zu verstärken, die trotz grundsätzlich kritischer Einstellung zum Westen die Bereitschaft erkennen lassen, Illusionen über die Wiederherstellbarkeit russischer Großmacht aufzugeben. Nur beiderseitiger Pragmatismus kann die Reibungsverluste und Frustrationen begrenzen, die angesichts absehbarer Turbulenzen in der russischen Innenpolitik nicht zu vermeiden sein werden.

40 Vgl. Financial Times vom 25./26. 7. 1998; Nezavisimaja gazeta vom 28. 7. 1998; Die Zeit vom 30. 7. 1998; Lebed-Interview, in: Der Spiegel, (1998) 36, S. 136.

# Die Wirtschafts- und Finanzlage Rußlands vor den Dumawahlen 1999

---

## I. Das Krisenjahr 1998

---

Nachdem die russische Volkswirtschaft im Jahre 1997 zum ersten Mal seit 1989 wieder ein bescheidenes Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte, erwartete man den Beginn des schon oft angekündigten Wirtschaftsaufschwungs. Das Jahr 1998 aber bescherte zwei weitere große Enttäuschungen nach dem Einsetzen der Wirtschaftsreformen im Jahre 1992, als auf die Preisfreigabe und die Erlaubnis der freien wirtschaftlichen Betätigung kein Wirtschaftswunder, sondern Produktionsrückgang und Inflation gefolgt waren. Zur außenwirtschaftlichen Belastung durch Asienkrise und Ölpreisverfall kam 1998 die innenpolitische Instabilität hinzu. Im Frühjahr hatte Präsident Boris Jelzin seinen seit 1992 amtierenden Ministerpräsidenten Viktor Tschernomyrdin entlassen, angeblich, weil er die Wirtschaftsreform nicht energisch vorantrieb – in Wirklichkeit aber, weil er unverkennbar Ambitionen auf das Präsidentenamt erkennen ließ. Nur mit Mühe war es Jelzin danach gelungen, den jungen Wirtschaftsfachmann Sergej Kirienko als Regierungschef gegenüber der Duma durchzusetzen. Dieser packte zwar viele verschleppte Reformen an, hatte aber gegen das Zusammenfallen widriger Umstände wie Ölpreisverfall, Asienkrise, sinkende Steuereinnahmen, Finanzierung des Budgetdefizits durch kurzfristige und extrem hoch verzinste Staatsanleihen, Flucht der Spekulanten aus dem Rubel sowie das sich allen einschneidenden Maßnahmen widersetzen Parlament keine Chance.

Als Mitte des Jahres die laufenden Steuereinnahmen kaum noch zur Bezahlung der fällig gewordenen Staatsanleihen ausreichten und der Rubelkurs selbst unter Einsatz von Dollarmilliarden des Internationalen Währungsfonds (IWF) nicht mehr zu halten war, zog die Regierung Kirienko in Absprache mit der russischen Zentralbank die Notbremse: Man stoppte die Rückzahlung der Staatsschulden und gab die Stützung des Rubelkurses auf, worauf dieser zwei Drittel seines Außenwertes verlor. Danach wurde Kirienko, der

an dem Desaster noch die kleinste Schuld hatte, von Jelzin entlassen und nach längerem Tauziehen mit dem Parlament ein neues Kabinett installiert, das von ehemaligen Sowjetfunktionären dominiert wurde. Der neue Premier Jevgeni Primakov (ehemals KGB-Chef) und sein Wirtschaftsminister Juri Masljudov (früher Vorsitzender der Staatlichen Plankommission Gosplan) erteilten jedoch zur allgemeinen Überraschung – und wohl auch auf Druck des IWF – allen Vorschlägen zu einem reformpolitischen Rollback eine Absage und beschränkten sich auf wirtschaftliche Konsolidierungsmaßnahmen. Auch der neu ernannte Zentralbankchef Viktor Geraschtschenko, der in seiner vorangegangenen Amtszeit (1992–1994) eine inflationäre Geldpolitik betrieben hatte, räumte der Preisstabilität Priorität ein und verwehrt sich allen Wünschen nach einer Ankurbelungspolitik durch Staatskredite. Das Jahr 1998 schloß mit einem erneuten Rückgang des russischen Sozialprodukts um fast fünf Prozent.

---

## II. Die Lage der russischen Wirtschaft im ersten Halbjahr 1999

---

### 1. Aufkeimender Optimismus

Nach der Krise im August 1998 waren die Prognosen westlicher Beobachter für die Wirtschaftsentwicklung Rußlands im Jahre 1999 zunächst durchweg pessimistisch ausgefallen. Man sah für 1999 einen weiteren starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, eine Hyperinflation und einen sich immer mehr entwertenden Rubel voraus. Dieses Negativszenario ist nicht Realität geworden. Die Preise stiegen im ersten Halbjahr 1999 „nur“ um rund 25 Prozent. Das Bruttoinlandsprodukt sank nach vorläufigen Schätzungen im ersten Halbjahr 1999 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um geringe 1,3 Prozent und könnte nach Meinung russischer Experten diesen Rückgang im zweiten Halbjahr wieder wettmachen. Der Rubelkurs pendelte sich bei rund 24 Rubel pro US-Dollar ein, erst im Zusammenhang mit der Entlassung

von Ministerpräsident Stepaschin geriet er Anfang August wieder unter Abwertungsdruck. Optimisten argumentieren wie folgt: Rußland habe die unmittelbaren Folgen der Finanzkrise von 1998 überwunden, die monetäre Politik sei auf Stabilität gerichtet, der Rubel sei verhältnismäßig stabil, die Rubelabwertung bewirke durch Importsubstitution vermehrte inländische Produktion. Diese Entwicklung werde unterstützt durch den auf rund 20 US-Dollar pro Barrel gestiegenen Erdölpreis, der 1998 zeitweise auf unter zehn US-Dollar gesunken war, sowie durch die Bereitschaft des IWF, der Weltbank und anderer Finanzinstitutionen Rußland neue Kredite zu gewähren. Außerdem sei für die Jahre ab 2000 wieder mit einem Wirtschaftswachstum zu rechnen. Dieses positive Szenario findet aber keine ausreichende Unterstützung in den für das erste Halbjahr 1999 publizierten makroökonomischen Daten.

## 2. Wirtschaftswachstum ohne Zunahme der Nachfrage und der Einkommen

Die von der amtlichen russischen Statistik publizierten Daten für das erste Halbjahr 1999 zeigen eine recht uneinheitliche Entwicklung wichtiger makroökonomischer Indikatoren gegenüber dem ersten Halbjahr 1998:

Die Produktionszunahme wird vom positiven Trend der Industrie und des Gütertransports getragen, während die Landwirtschaft, – schon wegen der niedrigen Getreideernte – 1999 zum Negativfaktor wird (siehe Zeilen 2 und 5 in Tabelle 1)<sup>1</sup>. Die Zunahme der Industrieproduktion erstreckte sich auf alle Industriebranchen mit Ausnahme der Erzeugnisse der „Leichtindustrie“ wie Textilien, Schuhe und Oberbekleidung. Für die Zunahme der Industrieproduktion war der abwertungsbedingte Effekt der Importsubstitution, also der Ersatz von Importgütern durch heimische Produktion, ausschlaggebend, was auch mit dem scharfen Rückgang der Einfuhren korrespondiert. Daß die Abwertung des Rubel die russischen Erzeugnisse verbilligen und damit wettbewerbsfähiger machen konnte, wurde auch dadurch möglich, daß die Arbeitslöhne sich gegenüber dem ersten Halbjahr 1998 dadurch real fast halbierten (Zeile 12 in Tabelle 1), daß die nominalen Löhne weit hinter der Preissteigerung zurückblieben. Auch die vom Staat bezahlten Transfereinkommen (Renten, Beihilfen, Stipendien usw.) haben erheblich an realem Wert verloren. So sind die Durchschnittsrenten von Mitte 1998 bis Mitte 1999 bei rund 400 Rubel

1 Vgl. R. Götz, Steht der GUS eine Getreidekrise bevor?, in: Aktuelle Analysen des BIOSt, (1999) 23.

**Tabelle 1: Reale Veränderung makroökonomischer Indikatoren: erstes Halbjahr 1999 gegenüber erstem Halbjahr 1998**

Zeile	Position	Prozent
1	Bruttoinlandsprodukt	-1,3
2	Industrieproduktion	3,1
3	Sachanlageinvestitionen	-2,7
4	darunter: Wohnungsbau	5,2
5	Agrarproduktion	-3,6
6	Transportvolumen	3,0
7	Einzelhandelsumsatz	-14,2
8	Dienstleistungsumsatz	1,2
9	Ausfuhren	-11,1
10	Einfuhren	-46,4
11	Verfügbares Einkommen	-24,0
12	Reallöhne	-46,9
13	Arbeitslosigkeit	24,4
14	Preisindex für Konsumgüter*	24,5

\* Juni 1999 gegenüber Dezember 1998.

Quelle: Goskomstat (Interfax), Statistical Report, 30/1999 und 32/1999.

pro Monat praktisch stabil geblieben und haben dadurch die Hälfte ihrer Kaufkraft eingebüßt. Während die Durchschnittsrente im März 1998 noch um ein Drittel über dem für Rentner berechneten lebensnotwendigen Einkommen lag, betrug sie im März 1999 nur noch 31 Prozent dieses Werts. Bei den Löhnen und Gehältern ergibt sich folgendes: Im Mai 1999 betrug der Durchschnittslohn 1472 Rubel, womit er um 55 Prozent über dem minimalen lebensnotwendigen Einkommen eines Arbeitsfähigen lag; im Mai 1998 hatte der Durchschnittslohn dagegen noch beim Doppelten des damals geltenden Minimums gelegen<sup>2</sup>. Wenn auch zu bedenken ist, daß die Bevölkerung noch mehr als früher zur Eigenversorgung übergegangen ist und über von der Statistik nicht erfaßte Einkommen verfügt, verweisen die genannten Zahlen doch auf eine deutliche Verschlechterung ihrer Lebenslage.

Der Rückgang der Realeinkommen hatte entsprechende Auswirkungen auf die Kaufkraft der Bevölkerung. Dies ist erkennbar am verminderten Einzelhandelsumsatz (siehe Zeile 7 in Tabelle 1). Auch der Export ist – trotz der günstigeren Preisverhältnisse – zurückgegangen, was zum Teil mit der Importabhängigkeit von einigen Ausfuhrerzeugnissen zusammenhängt: Wird der Import von

2 Vgl. Goskomstat Rossii, Statističeskoe obozrenie, (1999) 2, S. 16–19.

**Tabelle 2: Budgetvollzug des föderalen Haushalts**

Zeile		(% des Bruttoinlandsprodukts)	
		Januar – Juni 1999	Januar – Juni 1998
1	<b>Einnahmen</b>	<b>13,2</b>	<b>10,5</b>
2	Mehrwertsteuer	4,7	4,0
3	Gewinnsteuer	1,7	1,4
4	Verbrauchssteuer	2,3	1,9
5	Zölle	2,1	1,4
6	<b>Ausgaben</b>	<b>17,0</b>	<b>15,6</b>
7	Schuldendienst	4,7	5,4
8	Verteidigung	2,4	1,9
9	Soziales	2,1	2,0
10	<b>Primärer Saldo*</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>
11	<b>Gesamter Saldo</b>	<b>-3,8</b>	<b>-5,1</b>

\* Primärer Saldo gleich Einnahmen abzüglich Ausgaben ohne Schuldendienst.

Quelle: Economic Expert Group beim Finanzministerium (<http://www.eeg.ru/budget.html>).

notwendigen Vorprodukten verteuert, werden auch die entsprechenden Exporte teurer und finden weniger Absatz. Dagegen verzeichneten die Sachanlageinvestitionen nur einen geringen Rückgang (wobei der darin enthaltene Wohnungsbau sogar etwas zulegte). Insgesamt ergibt sich ein Auseinanderklaffen von leicht positiver Produktionsentwicklung und negativer Entwicklung der Einkommen und der Nachfrage, wobei noch offen ist, in welche Richtung die weitere Entwicklung gehen wird.

### 3. Kritische Lage der Staatsfinanzen

Trotz der amtlichen Verlautbarungen, wonach mehr Steuern als vorgesehen eingenommen worden seien, geben die Daten über den Vollzug des föderalen Budgets (d. h. ohne die Budgets der Gebietskörperschaften) noch keinen Anlaß zur Beruhigung:

Vor allem die Verbrauchssteuer und die Zolleinnahmen haben im ersten Halbjahr 1999 Mehreinnahmen erbracht (Zeilen 4 und 5 in Tabelle 2). Umgekehrt konnte die Belastung durch den Schuldendienst – allerdings nur wegen nicht geleisteter Zahlungen – reduziert werden (Zeile 7). Ohne den Schuldendienst wäre das Budget im ersten Halbjahr 1999 zwar mehr als ausgeglichen gewesen, doch wird damit noch nicht das für den Schuldendienst ausreichende positive „Profizit“ (d. h. ein Einnahmüberschuß vor Schuldendienst, siehe Zeile 10 Tabelle 2) erwirtschaftet. Das Budgetdefizit (Zeile 11 in Tabelle 2) konnte im ersten Halbjahr 1999 nur durch Kredite der russischen Zentralbank finanziert werden.

### 4. Labiler Rubelkurs

Inzwischen sind sich alle Experten darin einig, daß der Rubelkurs vor dem 17. August 1998 überhört war und seine zu lange Stützung durch milliarden-schwere Interventionen auf dem Devisenmarkt einen Fehler darstellte. Allerdings besteht Unsicherheit über die richtige Wechselkurspolitik in der Zukunft. Seit März diesen Jahres verharrt der Rubel bei einem Kurs von 24 bis 25 Rubel pro US-Dollar, während die Inflation mit einer monatlichen Rate von etwa zwei Prozent andauert. Dies hat eine reale Aufwertung des Rubel zur Folge, was die um einen schweren Preis erlangte Konkurrenzfähigkeit der russischen Produzenten auf den In- und Auslandsmärkten allmählich aushöhlt. Die Stabilität des Rubelkurses wird offenbar durch Stützungskäufe der russischen Zentralbank bewirkt, die allein im August 1999 eine Milliarde US-Dollar ausmachten. Würde die Zentralbank eine nominale Abwertung im Gleichschritt mit der Inflation zulassen, indem sie ihre Devisenverkäufe einstellte oder sogar Devisen kaufte, müßte der Rubelkurs inzwischen – angesichts einer monatlichen Inflation von rund zwei Prozent – schon heute bei 28 bis 30 Rubel pro US-Dollar liegen. Davor scheut die Zentralbank offenbar deswegen zurück, weil sie eine kaum noch beherrschbare Spirale von Inflation und Abwertung fürchtet.

Die russische Zentralbank hatte in den vergangenen Monaten im Zusammenhang mit der Schuldentilgung der russischen Regierung bereits Devisen im Umfang von rund fünf Mrd. US-Dollar von den Geschäftsbanken gekauft, was dort zu einem „Geldüberhang“ führte. Dieser würde als Dollar-

nachfrage auf dem Devisenmarkt einen erheblichen Abwertungsdruck auf den Rubel ausüben. Noch halten die Banken diese Summen auf Depositionskonten der Zentralbank zu einem Zinssatz von 15 Prozent, was weniger als die Hälfte der zu erwartenden Jahresinflation beträgt (siehe Tabelle 4, Zeile 4). Dies liegt daran, daß den Geschäftsbanken nach der Augustkrise, als der Staat die Ausgabe von Staatsanleihen einstellen mußte, nur noch wenige Anlagemöglichkeiten in Geldmarktpapieren offenstehen, sie andererseits aber weder in großem Umfang Aktien kaufen noch Kredite an Unternehmen vergeben möchten. Geld in Höhe von vielen Milliarden Rubel ist daher nicht nur „unter den Kopfkissen“ der Bevölkerung vorhanden, sondern auch auf den Konten der Banken. Es wird aber nicht an Unternehmen verliehen. Dies kann nur daran liegen, daß das Risiko von Ausleihungen an russische Unternehmen durch die Banken als sehr hoch eingeschätzt wird.

---

### III. Das mittel- und langfristige Schuldenproblem

---

#### 1. Die russischen Schulden – Altlasten und neue Bürden

Der russische Staat ist bei westlichen – öffentlichen wie privaten – Gläubigern mit rund 146 Mrd. US-Dollar verschuldet. Davon stammen 74 Mrd. aus der Neuverschuldung seit dem Zerfall der UdSSR und rund 72 Mrd. US-Dollar sind Altschulden aus sowjetischen Zeiten<sup>3</sup>. Davon abgesehen, haben russische Banken und Unternehmen rund 32 Mrd. US-Dollar Westkredite aufgenommen, während regionale Gebietskörperschaften mit rund drei Mrd. US-Dollar im Ausland verschuldet sind. Schließlich sind noch die von Ausländern gekauften kurzfristigen Schuldverschreibungen (GKO) zu berücksichtigen, deren Gegenwert Mitte 1999 etwa 17 Mrd. US-Dollar betrug, was die Gesamtverschuldung Rußlands im westlichen Ausland auf knapp 200 Mrd. US-Dollar anhebt. Rechnet man mit einer Schuldendienstquote (Tilgung und Verzinsung) von ungefähr zehn Prozent, so ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Belastung des Staatshaushalts der Föderation in der Größenordnung von 20 Mrd. US-Dollar. Dies ist für Rußland, dessen föderale Steuer-

einnahmen in den kommenden Jahren kaum über rund 20 bis 25 Mrd. US-Dollar hinausgehen werden, offensichtlich untragbar. Ein Ausweg mußte gesucht werden, dem sich auch die ausländischen Gläubiger, auf die drei Viertel der russischen Staatsschulden entfallen, nicht verschließen konnten.

Rußland beabsichtigt, die seit dem Untergang der Sowjetunion und der Wiedererrichtung des russischen Staates im Ausland aufgenommenen Staatsschulden strikt zu tilgen und zu verzinsen, wenn auch unter Zuhilfenahme weiterer Kredite. Im Jahre 1999 sind nach den erfolgten Umschuldungsverhandlungen mit westlichen Gläubigern statt der ursprünglich 19 Mrd. US-Dollar nur noch 9,5 Mrd. aufzubringen. Sie werden zur Hälfte aus dem Staatshaushalt und zur Hälfte aus dem Ende Juli genehmigten Kredit des IWF (4,5 Mrd. US-Dollar) bestritten. Auch die in den kommenden Jahren zu erwartenden Zahlungen aus der Neuverschuldung seit 1992 – in etwa derselben Höhe – verspricht man pünktlich zu leisten. Die sowjetischen Altschulden, welche die Russische Föderation zusammen mit dem Auslandsvermögen der Sowjetunion übernommen hat – was man heute bedauert – können allerdings weder pünktlich verzinst noch getilgt werden. Es geht um Schulden in Höhe von 42 Mrd. US-Dollar an staatliche Gläubiger sowie 30 Mrd. an private Gläubiger wie Banken und Investmentfonds. Für 2000 und 2001 sollen nach Vorstellung der russischen Regierung die Zahlungen an die im „Pariser Club“ vereinten staatlichen Altschuldengläubiger gestreckt werden, und ab 2001 soll eine erneute Umstrukturierung, wenn nicht sogar Streichung dieser Schulden erreicht werden. Auch mit den im „Londoner Club“ versammelten privaten Gläubigern hofft man, eine entsprechende Übereinkunft zu erzielen<sup>4</sup>. Damit dürfte die Gefahr des Staatsbankrotts bis auf weiteres abgewendet sein.

#### 2. Kapitalflucht erschwert Schuldenrückzahlung

Das Rückzahlungsproblem hat zwei Seiten. Einerseits müssen Zinsen und Tilgungszahlungen aus dem Staatshaushalt erwirtschaftet werden, der dafür ein „Profizit“ aufweisen soll. Dies ist wegen des noch wenig ergiebigen Steuersystems, der hohen Soziallasten und der hinausgeschobenen Militärreform schwierig. Das Problem wird dadurch verschärft – bzw. ist letzten Endes dadurch überhaupt entstanden –, daß mit deutlichem Wirtschaftswachstum in Rußland bis auf weiteres nicht

3 Vgl. O. Hishow, Die russische Wirtschaft nach dem Abschied von den Reformen, in: Berichte des BIOSt, (1999) 22; ders., Rußland: Rent-Seeking-Unternehmerkultur hindert Wachstum, in: Aktuelle Analysen des BIOSt, (1999) 24.

4 Vgl. Vereinigte Wirtschaftsdienste (vwd) Rußland vom 29. 7. 1999, S. 1.

**Tabelle 3: Zahlungsbilanz im 1. Quartal 1999 (Mrd. US-Dollar)**

Zeile	Position	Ausfuhr* bzw. Einnahmen	Einfuhr* bzw. Ausgaben	Saldo
1	<b>Leistungen und Vermögensübertragungen</b>	<b>20 147</b>	<b>15 079</b>	<b>5 068</b>
2	Waren	15 608	9 135	6 473
3	Dienstleistungen	2 223	2 581	-358
4	Löhne und Gehälter <sup>1</sup>	102	35	67
5	Zinsen u. Dividenden	2 159	3 223	-1 064
6	Laufende Übertragungen	55	105	-50
7	<b>Kapitalverkehr ohne Devisen der Zentralbank</b>	<b>1 854</b>	<b>7 995</b>	<b>-6 141</b>
8	Kapitaltransfers	198	274	-76
9	Direktinvestitionen	648	314	334
10	Portfolioinvestitionen	-22	506	-528
11	Andere Investitionen <sup>2</sup>	1 030	6 050	-5 020
12	Statistisch nicht aufgliederbare Transaktionen		851	-851
13	<b>Devisenreserven der Zentralbank<sup>3</sup></b>	<b>1 073</b>		<b>1 073</b>
14	<b>Saldo der Zahlungsbilanz</b>			<b>0</b>

\* Waren und Dienstleistungen.

1 Löhne und Gehälter, die Inländer aus dem Ausland bzw. Ausländer in Rußland erhalten haben.

2 Devisen im Besitz von Inländern, Handelskredite, Darlehen und Vorauszahlungen.

3 Einnahmen = Verminderung der Reserven der Zentralbank.

Quelle: Zentralbank ([www.cbr.ru/dp/P\\_balance99.htm](http://www.cbr.ru/dp/P_balance99.htm)).

gerechnet werden kann<sup>5</sup>. Die Verschuldung konnte nur den Zweck gehabt haben, die Übergangsphase zur Marktwirtschaft zu erleichtern, die durch eine tiefe Rezession geprägt war. Die Verzinsung und Tilgung sollen dann aus dem wieder zunehmenden Sozialprodukt geleistet werden. Bei stagnierender Volkswirtschaft – und für Rußland darf man dies für noch einige Jahre nicht ausschließen – geht diese Rechnung nicht auf.

Die zweite Seite des Rückzahlungsproblems betrifft, soweit es sich um die Außenschulden handelt, die Außenwirtschaft, d.h. das Problem des Transfers von Devisen. Hier könnte man meinen, daß Rußland sich in einer glücklichen Lage befindet: Als einziges GUS- und Transformationsland im Osten Europas kann Rußland auf einen beständigen und hohen Exportüberschuß zurückgreifen. Im Prinzip dürfte daher die Aufbringung der für die Schuldenbedienung erforderlichen Devisen nicht schwer fallen. Man kann darüber hinaus davon ausgehen, daß in der amtlichen Zahlungsbilanz die Exporte wegen Unterfakturierung vermindert und die Importe wegen der Scheinimporte erhöht sind. Der wirkliche Überschuß aus dem Waren- und Dienstleistungshandel ist also noch höher, als er amtlich ermittelt werden kann.

5 Vgl. R. Götz, Wirtschaftswachstum in Rußland: Faktoren und Perspektiven, in: Berichte des BIOS, (1997) 32.

Der im Handel mit Waren und Dienstleistungen erzielte Überschuß, der im ersten Vierteljahr 1999 in Höhe von 6,1 Mrd. US-Dollar entstanden war (Zeile 2 und 3 in Tabelle 3) konnte jedoch nicht zu einer Aufstockung der Devisenreserven genutzt werden, weil die Exporterlöse teilweise gleich im Ausland verblieben oder Rußland in anderen Formen der Kapitalflucht wieder verließen<sup>6</sup>. Gleichzeitig sind Netto-Zinszahlungen in erheblichem Umfang zu leisten (Zeile 5). Daher gehen die Devisenreserven der Zentralbank zurück (im ersten Vierteljahr 1999 um 1,1 Mrd. US-Dollar, wie in Zeile 13 von Tabelle 3 ausgewiesen). Rußland leistet sich somit Kapitalexport, was für ein Transformationsland, das Kapital für die Restrukturierung seiner Wirtschaft braucht, nicht sinnvoll sein kann. Man kann dies auch so formulieren: Rußland legt einen Teil seiner volkswirtschaftlichen Ersparnisse im Ausland an – kaum eine richtige Strategie für ein Land, das im internationalen Vergleich als „arm“ bezeichnet werden muß und immer wieder auf Hilfen angewiesen ist. Der ökonomische Grund dafür ist die mangelnde Attraktivität Rußlands als Investitionsstandort, wogegen auch nach aller internationalen Erfahrung büro-

6 In der Zahlungsbilanz ist die Kapitalflucht vor allem enthalten im Saldo der Positionen „andere Investitionen“ und „statistisch nicht aufgliederbare Transaktionen“ (Zeilen 11 und 12) und dürfte demnach im ersten Vierteljahr 1999 rund 6 Mrd. US-Dollar betragen haben.

**Tabelle 4: Währungsreserven und Wechselkurs**

Zeile	Position	1. 8. 1997	1. 8. 1998	1. 8. 1999
1	Währungsreserven der Zentralbank (Mrd. US-Dollar)	24,5	18,4	11,9
2	Devisen (Mrd. US-Dollar)	20,2	13,8	7,2
3	Gold (Mrd. US-Dollar)	4,3	4,6	4,1
4	Guthaben der Geschäftsbanken bei der Zentralbank (Mrd. Rubel)	–	14,5	49,0
5	Wechselkurs (Rubel/US-Dollar)	5,8	6,2	24,2

Quelle: Zentralbank (<http://www.cbr.ru/dp/>).

kratische Maßnahmen wie Kapitalverkehrskontrollen wenig ausrichten können. Dazu kommt, daß Rußland die ehemals vollständig staatlich gelenkte Außenwirtschaft über Nacht „privatisiert“ hat, mit der Folge, daß Anfang 1999 nicht weniger als 670 000 Außenhandelsfirmen bestanden, die unmöglich zu kontrollieren sind<sup>7</sup>. Die Zahl der Unternehmen, die für den Export arbeiten, beträgt dagegen nur rund 2 000, was bedeutet, daß auf jeden Produzenten im Durchschnitt 300 „Vermittler“ entfallen, in der Regel sind dies Einpersonenfirma. Der Kapitalexport verläuft z. B. nach folgendem Beispiel: Eine Außenhandelsfirma, die von jedem russischen Bürger angemeldet werden kann, schließt mit einer auf den Virgin-Islands (Antillen) beheimateten Partnerfirma einen Scheinvertrag über die Lieferung von Butter ab, wobei Vorauszahlung mit einer Lieferfrist von drei Monaten vereinbart wird. Die staatlichen Devisenkontrolleure können diesen Vertrag nicht beanstanden, und das Geld wird transferiert. Dann löst die Firma sich wieder auf, und die staatlichen Kontrolleure haben das Nachsehen. Weitere, praktisch nicht zu verhindernde Varianten des Kapitalexports bestehen im Import von intellektuellen Dienstleistungen. So werden z. B. hohe Honorare für wertlose Studien, was sich im negativen Saldo der Dienstleistungsbilanz niederschlägt (Zeile 3 in Tabelle 3).

### 3. Schmelzende Devisenreserven der Zentralbank

Die russische Zentralbank verfügt über einen im wesentlichen konstanten Goldvorrat im Wert von rund vier Mrd. US-Dollar. Davon abgesehen, hatten ihre Devisenreserven am 1. Juli 1997 noch 20,4 Mrd. US-Dollar betragen. Ein Jahr später, nachdem sie zur Stützung des Rubelkurses eingesetzt worden waren, waren sie auf 11,2 Mrd. zurückgegangen und am 1. September 1998 auf 8,2 Mrd. US-Dollar gefallen. Anfang August hatten sie noch einen Umfang von 7,2 Mrd. US-Dollar (siehe Zeile 2 in Tabelle 4).

7 Vgl. V. N. Mel'nikov, Valutnoe regulirovanie i valutnyj kontrol', in: EKO, 6 (1999), S. 35–40, hier S. 37.

Ein wesentlicher Spielraum für Interventionen der Zentralbank auf dem Devisenmarkt mit dem Ziel der Stabilisierung des Rubelkurses dürfte damit nicht mehr bestehen. Auf neue Kredite des IWF zur Rubelstützung ist – im Unterschied zur Situation bis Mitte 1998 – ebenfalls auf absehbare Zeit nicht mehr zu hoffen. Dies liegt nicht so sehr daran, daß die russische Zentralbank den IWF in der „Fimaco-Affaire“ betrogen hatte. (Sie hatte Devisen, darunter auch Mittel aus den IWF-Krediten, auf eine von ihr gegründete Offshore-Firma übertragen und damit allem Anschein nach zum Vorteil ihres Managements auf dem hochprofitablen russischen Schatzanleihenmarkt spekuliert)<sup>8</sup>. Neue Kredite wird es vielmehr deswegen nicht geben, weil der IWF genug Mühe damit hat, die Rückzahlung seiner bisher gewährten durch neue Kredite zu ermöglichen. So aber befindet sich der russische Rubel in einer prekären Abhängigkeit von den Dollarexporterlösen (und damit vom Ölpreis auf dem Weltmarkt<sup>9</sup>) sowie dem Wohlverhalten der russischen Banken, die über genügend liquide Mittel verfügen, um den Kurs ins Wanken zu bringen. Daß die Zentralbank versucht, den Rubelkurs zumindest bis zum Jahresende im Bereich von 25 bis 30 Rubel pro US-Dollar zu halten, liegt vor allem daran, daß bei einem starken Rubel die Rückzahlung von Auslandsschulden billiger ist als bei einem entwerteten und der russische Staat im zweiten Halbjahr 1999 noch mehrere Milliarden US-\$ Schuldendienst aus dem Budget zu finanzieren hat.

8 Die Affäre um die 1991 von der russischen Zentralbank auf den Jersey-Inseln gegründeten Financial Management Company (Fimaco) wurde, nachdem sie durch den Generalstaatsanwalt Skuratov (der kurz darauf durch eine vom Geheimdienst lancierte Sexaffäre gestürzt wurde) publik gemacht worden war, durch einen von der Zentralbank selbst bestellten Bericht der amerikanischen Auditorfirma PricewaterhouseCoopers offiziell untersucht und damit für beendet erklärt. Sie reiht sich in eine lange Kette von Finanzskandalen ein, in die neben der Zentralbank vor allem das Finanzministerium und zahlreiche andere russische Behörden und Politiker verwickelt sind, die aber weder abschließend geklärt noch geahndet werden.

9 Zur langfristigen Entwicklung des Erdölpreises vgl. DIW-Wochenbericht, 32 (1999), S. 597–603.

#### IV. Im zweiten Halbjahr 1999: Neue Krise oder Beginn des Wirtschaftsaufschwungs?

Die russische Volkswirtschaft zeigt Mitte 1999 keineswegs kräftige Signale eines Wirtschaftsaufschwungs, sondern Anzeichen eines isolierten, noch nicht von der Nachfrage getragenen Wachstums der Industrieproduktion. In der Landwirtschaft steht zum zweiten Mal in Folge eine Mißernte bevor. Die realen Geldeinkommen sind auf ein Niedrigstniveau gefallen. Viele russische Banken sind überschuldet, da sie bis zur Augustkrise 1998 ihre spekulativen Engagements in die hochverzinslichen Staatsanleihen mit im Ausland geliehenem Geld vorfinanziert haben und nun von Rubelabwertung und dem Moratorium auf die Staatsschulden doppelt betroffen sind. Ihre Sanierung kommt trotz einer eigens dafür gegründeten Bank (ARKO) nicht voran. Ein großer Teil der Unternehmen in Industrie und Landwirtschaft arbeitet trotz der Reallohnrückgänge und der besseren Wettbewerbssituation immer noch mit Verlust, weil ihre Produktionskosten zu hoch sind, denn nach wie vor mangelt es ihnen an moderner Technologie und modernem Management.

Die positiven Auswirkungen der Rubelabwertung vom August 1998 könnten sich bald abschwächen, wenn es – etwa im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen – zu vermehrten, durch „Gelddrucken“ finanzierten Staatsausgaben, Lohn- und Preissteigerungen käme. Auch ist damit zu rechnen, daß die ausländischen Firmen, die gegenwärtig in Rußland Markteinbußen hinnehmen mußten, durch Anpassung ihres Sortiments an die weniger zahlungskräftige Nachfrage reagieren und somit die Importe wieder zunehmen werden. Damit würde die Konkurrenz für die russischen Firmen stärker. Für einen anhaltenden Wirtschaftsaufschwung in Rußland fehlt es nicht in erster Linie an Kapital, sondern im In- und Ausland vor allem an der Bereitschaft, dieses in Rußland produktiv zu investieren. Das auf Zentralbankkonten gehaltene Geld der russischen Banken sowie die verhältnismäßig geringe Höhe der ausländischen Direktinvestitionen sprechen hierbei eine deutliche Sprache<sup>10</sup>. Daran hat die

Ungewißheit über die politische Entwicklung im Vorfeld der Dumawahlen im Dezember 1999 und der für Juni 2000 geplanten Präsidentschaftswahlen nicht geringen Anteil. Der russische Präsident wiederholte mit der wahltaktisch motivierten Entlassung der Ministerpräsidenten Primakov (im Mai 1999) und Stepaschin (im Juni 1999) den Fehler der Destabilisierung des Landes, den er im März 1998 mit dem Hinauswurf von Tschernomyrdin schon einmal begangen hat. Bestenfalls ist nun mit einer bis zum Sommer des Jahres 2000 anhaltenden labilen wirtschaftlichen Entwicklung zu rechnen, bevor mit der Entscheidung über den Jelzin-Nachfolger ein neuer politischer Anlauf genommen werden kann.

Darüber hinaus bleibt Rußland noch viele Jahre auf das Entgegenkommen seiner westlichen Gläubiger angewiesen, bevor ein im Lande selbst initiiertes Wirtschaftsaufschwung sowohl vermehrte westliche Investitionen als auch die Rückkehr eines Teils des russischen Fluchtkapitals bewirken wird. Zwar wäre Rußland auf Grund seines exportfähigen Ressourcenreichtums (es verfügt über je rund 20–25 Prozent des Welt-Produktionspotentials bei Erdöl, Erdgas und Edelmetallen) rein ökonomisch betrachtet durchaus in der Lage, seine Auslandsschulden zu verzinsen und zu tilgen. Seine politisch-gesellschaftlichen Strukturen, die sich in Korruption bis in die höchsten Ränge der Staatsführung, weit verbreiteter Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung sowie Kapitalflucht äußern, verhindern jedoch gegenwärtig dessen rationale Nutzung. Da dieser Zustand eine Folge der im Sowjetsystem erfolgten Deformation der russischen Gesellschaft und damit tief verwurzelt ist (und 1992 mit dem „sanften Übergang“ vom Kommunismus zum Kapitalismus weder eine personelle Erneuerung der Führungsschichten noch des politischen Bewußtseins in weiten Kreisen der Bevölkerung und der Eliten verbunden war), kann nur auf eine langsame Änderung der Verhältnisse gesetzt werden<sup>11</sup>. Freilich wäre es naiv zu glauben, man könne Rußland in der Zwischenzeit vernachlässigen. Rußland bleibt nach den Worten eines amerikanischen Analytikers „zu groß, zu nuklear und politisch zu einflußreich“, um ignoriert werden zu können<sup>12</sup>.

Mio. US-Dollar. Dies ist wenig angesichts dessen, daß nach der Abwertung des Rubel ausländische Direktinvestitionen gegenüber Exporten ausländischer Firmen rentabler geworden sind.

11 Vgl. R. Götz, Die Modernisierung Rußlands: Wunsch und Wirklichkeit, in: Osteuropa, (1999) 7, S. 701–717.

12 B. Slay, in: PlanEcon Report, (1999) 13, S. 5.

10 Die jährlichen ausländischen Direktinvestitionen liegen in Rußland seit 1995 – mit Ausnahme des Boomjahres 1997 – in der Größenordnung von zwei bis drei Mrd. US-Dollar und haben damit den Umfang derjenigen in Ungarn, Tschechien oder im Baltikum, sind jedoch geringer als in Polen. Im ersten Vierteljahr 1999 betragen sie (siehe Zeile 9 in Tabelle 3) 650

## Politische Konstellationen im Südkaukasus

### I. Einleitung

Seit einigen Jahren hat das kaspische Öl und das Engagement der westlichen Ölkonzerne bei der Exploration der off-shore-Ölvorkommen die Aufmerksamkeit einer breiten Weltöffentlichkeit auf die Region des Südkaukasus gelenkt. Betroffen sind davon nicht nur Aserbaidschan – das Land, in dessen Bereich die Vorräte sich befinden –, sondern auch mehr oder weniger die beiden anderen Staaten des Südkaukasus, Georgien und Armenien. Begleitet wird diese Entwicklung von einer heftigen Renaissance geopolitischen Denkens, dessen Auswirkungen vom Balkan bis nach China reichen und das den Begriff des „great game“ geprägt hat<sup>1</sup>. Die veränderte Situation im Südkaukasus läßt sich durch folgende Merkmale kennzeichnen:

- Der Südkaukasus und die Region um das Kaspische Meer sind durch ihre Energieressourcen zu einem geostrategisch wichtigen Gebiet geworden, in dem sich ein Kampf um Einflusssphären zwischen Rußland, der Türkei, Iran und dem Westen abspielt.
- Dabei hat Rußland deutlich an Einfluß verloren, und die USA haben eine führende Rolle übernommen.
- Auf der einen Seite haben sich strategische Allianzen mit westlicher Orientierung außerhalb der GUS gebildet, auf der anderen Seite steht die strategische Partnerschaft zwischen Rußland und Iran mit Armenien.
- Diese Allianzen sind jedoch keine festen Blöcke. Während die Zusammenarbeit zwischen Aserbaidschan und Georgien sich aus-

weitert, hat Armenien eine Sonderrolle eingenommen. Alle drei südkaukasischen Länder verstehen sich jedoch als Teil Europas und wollen in europäische Strukturen eingebunden werden.

- Die ethnischen Konflikte in Aserbaidschan (um Berg Karabach) und Georgien (Abchasien) sind eingefroren, aber nicht gelöst.
- Der Faktor Öl bestimmt die weitere wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung in Aserbaidschan, in geringerem Maße auch im Transitland Georgien und beeinflußt dadurch entscheidend die Gesamtentwicklung des Südkaukasus einschließlich Armeniens.
- Durch ihre westliche Ausrichtung entsteht Druck auf die Staaten hinsichtlich wirtschaftlicher Transformation und Demokratisierung.
- In Aserbaidschan und Georgien wird der Prozeß der politischen Transformation beeinflußt durch die in den kommenden Jahren akut werdende Nachfolgefrage (Aliyev und Schewardnadze) und die daraufhin zu erwartenden politischen Wirren.

Der Kosovokrieg hat sowohl den Westen für die Situation im Kaukasus sensibilisiert als auch im Südkaukasus Entwicklungen beschleunigt und Erwartungen ausgelöst. Der Kaukasus scheint die nächstfolgende Problemregion zu sein. In Georgien und Aserbaidschan erwartet man die Lösung der gewaltsamen Konflikte durch die NATO, beide Staaten haben erklärt, den langfristigen NATO-Beitritt anzustreben. Alle drei südkaukasischen Staaten haben für ihre eigenen Vertriebenen und Minoritäten den Vergleich mit den Kosovo-Albanern in Anspruch genommen und sehen sich in der Rolle der Opfer. Während Aserbaidschan die ethnische Säuberung im Kosovo durch Belgrad mit der Vertreibung der Aseris aus Berg Karabach gleichsetzt<sup>2</sup>, dies würde dann eine NATO-Intervention auch in Berg Karabach rechtfertigen, sieht Armenien den Kampf der Kosovo-Albaner parallel zu dem der Karabach-Armenier für nationale Unabhängigkeit. Präsident Schewardnadze ver-

1. Vgl. dazu: Rainer Freitag-Wirminghaus, Geopolitik am Kaspischen Meer. Der Kampf um neue Energieressourcen. Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Januar 1998, 49 Seiten; ders., „Great Game“ am Kaspischen Meer, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1998) 4, S. 388–402; ders., Südkaukasien und die Erdöl-Problematik am Kaspischen Meer, in: Gerhard Mangott (Hrsg.), Brennpunkt Südkaukasus. Aufbruch trotz Krieg, Vertreibung und Willkürherrschaft?, in: Laxenburger Internationale Studien, 14 (1999), S. 247–282.

2. Die Niederlage im Karabachkrieg hat zur Vertreibung von insgesamt fast einer Million Menschen geführt.

glich Belgrads Aggression mit der ebenfalls zu bestrafenden Vertreibung von 250 000 Georgiern aus Abchasien, das ebenso wie Berg Karabach inzwischen de facto trotz der fehlenden internationalen Anerkennung alle Anzeichen eines unabhängigen Staates besitzt. Auch die Abchasier können sich mit den Kosovaren in ihren Unabhängigkeitsbestrebungen identifizieren.

Die Tatsache, daß die NATO-Führung die Spekulationen über eine Einmischung im Südkaukasus ablehnt, bedeutet nicht, daß sie sich nicht verstärkt um die Region kümmern will. Das neue strategische Konzept für das 21. Jahrhundert sieht schließlich die Ausweitung von NATO-Missionen und aktivem Krisenmanagement in der euro-atlantischen Region vor, überall dort, wo ethnische und religiöse Rivalitäten, territoriale Konflikte, verschleppte Reformen, Verletzung von Menschenrechten und die Auflösung von staatlichen Strukturen regionale Instabilität hervorrufen, alles Merkmale, die man auf die Zustände im Kaukasus zutreffen.

Nach dem neuen NATO-Konzept möchte man von Fall zu Fall entscheiden und mögliche Interventionen nicht auf militärische Aktionen beschränken, doch auf jeden Fall gerüstet sein für Spannungen an der Peripherie der NATO, die zu Krisen führen könnten und eine Reaktion erforderlich machen. Einerseits betont die neue NATO-Strategie die Verantwortlichkeit für die Peripherie Europas, andererseits scheut man nach der Kosovo-Erfahrung das Risiko einer neuen Eskalation und Verstrickung. Erschwert wird die Situation durch die Unberechenbarkeit der russischen Politik und die Notwendigkeit der Einbeziehung Rußlands, das die Region als sein Einflußgebiet betrachtet.

---

## II. Das Öl als politischer Faktor

---

Allerdings wurde das Interesse des Westens am Südkaukasus nicht durch die Tatsache ausgelöst, daß dieses Gebiet an der Peripherie Europas liegt, sondern vor allem durch die Ölvorkommen. In der Region um das Kaspische Meer einschließlich Georgiens als Transitland hat dies zu mancherlei überzogenen Erwartungen der schnellen Überwindung des wirtschaftlichen Niedergangs geführt. Die geostrategischen Interessen der USA haben zu einem erheblichen Teil zu dieser Euphorie des neuen Ölbooms beigetragen, zusammen mit über-

triebenen Schätzungen der vorhandenen Reserven<sup>3</sup>. Es wird noch Jahre dauern, bis der wirkliche Umfang der Vorkommen feststeht.

Im vergangenen Jahr erlitten die Hoffnungen Aserbaidschans einen schweren Rückschlag. Die Erkenntnis, daß die optimistischen Schätzungen wohl zu hoch waren, der Fall der Ölpreise und erfolglose Probebohrungen ließen zwei Konsortien ihre Projekte wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit einstellen und das Hauptkonsortium AIOC (Azerbaijan International Operating Company), das Konsortium des „Jahrhundertvertrages“ von 1994, seine Ausgaben kürzen. Bisher ist das AIOC das einzige Konsortium, das Öl produziert und exportiert. Schon ist ein Teil der ausländischen Mitarbeiter wieder aus Baku abgereist, und man redet bereits vom Ende des Ölbooms. Hinzu kommt die ungelöste Pipelinefrage. Die seit 1998 in Betrieb befindliche Pipeline ins russische Noworossijsk ist aufgrund ihrer Streckenführung durch Tschetschenien die meiste Zeit außer Betrieb. Seit mehreren Jahren ist die Pipelinefrage zum wichtigsten Objekt der Streitigkeiten der beteiligten Kräfte geworden, ohne daß bisher wirkliche Durchbrüche erzielt werden konnten. Da die benötigten Pipelines lang und damit teuer sind, entsteht neben dem Problem der Finanzierung noch das Problem der Konkurrenzfähigkeit des kostenintensiven kaspischen Öls, erst recht bei niedrigem Ölpreis. Da Investitionen in Pipelines sich erst auf lange Dauer amortisieren, setzt der Erfolg eine stabile politische Lage voraus. Doch die Gefährdung der Pipeline Baku-Noworossijsk durch die tschetschenischen Rebellen weist auf den größten Unsicherheitsfaktor sämtlicher Pipelinevorschläge hin: der Kampf um die Routen steht in Wechselwirkung mit den Konflikten der Region<sup>4</sup>. Sicher wäre der Aufbau eines multiplen

3 Wahrscheinlich übertriebene Schätzungen der gesamten off-shore-Reserven des Kaspischen Meeres gehen bis zu 200 Mrd. Barrel, andere Schätzungen bewegen sich zwischen 75 bis 90 Mrd. Die Angaben des US-State Department zeigen die große Spanne zwischen nachgewiesenen und vermuteten Ressourcen auf. Hier geht man von gesicherten 15,6 Mrd. Barrel und von weiteren möglichen 163 Mrd. aus. Vgl. U.S. Department of State, Caspian Region Energy Development Report, Washington, D. C., April 1997, S. 4. Vgl. auch Friedemann Müller, Ökonomische und politische Kooperation im Kaspischen Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/98, S. 26-36. Müller schätzt die kaspischen Vorkommen auf ca. fünf Prozent der Weltreserven. Andere Schätzungen siehe: Middle East Economic Survey (MEES) vom 27. Juli 1998, A7-A11; RFE/RL, Energy politics in the Caspian and Russia, July 1998; Central Asia: How vast are the riches in the Caspian? <http://www.rferl.org/nca/special/caspian/index.html>.

4 Die Pipeline Baku-Noworossijsk verläuft durch die Gebiete der Lesgier in Aserbaidschan und Rußland, die georgische Pipeline nach Supsa durch Adscharien. Eine Pipeline

Pipelinesystems für die Region von Bedeutung, doch dies ist zum jetzigen Zeitpunkt weder finanzierbar, noch würde es voll ausgelastet sein. Auch eine Hauptpipeline – der hauptsächliche Streitpunkt der letzten Jahre – entweder in die Türkei nach Ceyhan oder durch Ausbau der neuen Route Baku-Supsa nach Georgien scheint in weite Ferne gerückt zu sein, da deren Kapazität, wenn überhaupt, erst in einigen Jahren benötigt wird.

Es wäre jedoch verfrüht, schon vom Ende des kaspischen Traumes zu reden. Weitere Bohrungen werden nach vorsichtigen Schätzungen mindestens das doppelte wie die Nordsee produzieren. Wenn etwa fünf Prozent der globalen Versorgung aus dem Kaspischen Meer käme, würde das der Region reichliche Einkünfte bringen. Auf jeden Fall hat der Ölboom die politische Landschaft im Südkaukasus entscheidend verändert. Schon durch die Anzahl der Vertragsabschlüsse ist Baku als Metropole des Kaspischen Meeres zum Zentrum der Öldiplomatie geworden<sup>5</sup>. Die Verträge mit den westlichen Ölfirmen haben Aserbaidschans außenpolitischer Orientierung eine deutliche Richtung gegeben. Aserbaidschan gehört zu den Ländern, die nach westlicher Auffassung dem russischen Hegemonialanspruch und dem iranischen Einfluß in der Region entgegentreten sollten. Außerdem wirken die geknüpften Verbindungen zu Israel als eine Erweiterung der Achse Washington-Ankara-Tel-Aviv. Auch Israel hofft über Ceyhan zukünftig kaspisches Öl zu beziehen. Baku wird seitdem von Washington wie auch von London als strategischer Partner bezeichnet. Im Zuge der sich entwickelnden amerikanisch-russischen Rivalität im Kaukasus ist nach amerikanischer Vorstellung Aserbaidschan neben der Türkei eine entscheidende Rolle zur Konsolidierung der Region zugeordnet. Nach der einseitigen protürkischen Ausrichtung des Präsidenten Elibey hat man von seinem Nachfolger Alijev nach seiner Machtübernahme 1993 eine prorussische Politik erwartet. Doch sowohl die Enttäuschung über die anhaltenden armenischen Eroberungen auch nach Bakus GUS-Beitritt als auch russische Forderungen nach Militärstützpunkten führten zu einer deutlichen Hinwendung zum Westen als Garant der Unabhängigkeit.

Paradoxerweise haben die erfolglosen Probebohrungen nach Öl kürzlich eine neue Dynamik ins nachlassende Interesse am „great game“ gebracht.

nach Ceyhan müßte durch kurdische Gebiete laufen und den Süden Georgiens, in denen eine starke armenische Minderheit lebt und russische Truppen stationiert sind.

5 Bis April 1999 wurden 20 „production sharing“ Verträge geschlossen mit insgesamt ca. 50 Mrd. US-Dollar an Investitionen.

Die dabei entdeckten großen Gasvorräte können Aserbaidschan zum viertgrößten Gasexporteur nach Rußland, Iran und Turkmenistan in der Region machen. Noch streiten sich die Experten darüber, ob dies eine positive Entwicklung anzeigt. Eine unter amerikanischer Ägide beschlossene transkaspische Gasleitung von Turkmenistan soll über Baku in die Türkei laufen, und zwar parallel zur geplanten Ölpipeline Baku-Ceyhan. Wenn nun Aserbaidschan in den Kreis der Konkurrenten für den größten Erdgasmarkt in der Region, die Türkei, eintritt, könnte dies für Turkmenistan bedeuten, ins Abseits gestellt zu werden, da es geographisch am ungünstigsten liegt. Auch das ehrgeizige russische Projekt des Baus einer Unterwasserpipeline durch das Schwarze Meer nach Samsun könnte der neuen Situation zum Opfer fallen. Ob für den türkischen und darüber hinaus für den europäischen Markt Platz für drei (mit Iran vier) Exporteure und mehrere Pipelineprojekte ist, erscheint zweifelhaft.

Die US-Strategie, die bisher mit der transkaspischen Pipeline neben Aserbaidschan auch Turkmenistan an den Westen zu binden beabsichtigt hat, setzt auf Spezialisierung, indem sie Aserbaidschan als Ölproduzenten und Turkmenistan hauptsächlich als Gasversorger festzulegen versucht. Durch die Entdeckung der Gasvorkommen wird diese Strategie herausgefordert. Baku möchte sich als zukünftiger Gasexporteur nicht mit einer Rolle als Transitland für turkmenisches Erdgas zufrieden geben<sup>6</sup>. Für Turkmenistan spricht, daß die Entwicklung im Gassektor weiter fortgeschritten ist.

Die Geschichte der Ölausbeutung hat gezeigt, daß Öl weder Stabilität noch Demokratie zwangsläufig mit sich bringt. Aserbaidschan könnte zum Rohstofflieferanten der transnationalen Multis degradiert werden mit einer Vernachlässigung anderer Sektoren. 1996 hat der Ölsektor 70 Prozent der gesamten Investitionen absorbiert<sup>7</sup>. Eine Diversifizierung der Wirtschaft ist absolut notwendig, da eine einseitige Ausrichtung auf das Öl eine Abhängigkeit von den starken Schwankungen des Ölpreises nach sich ziehen würde. Eine gerechte Verteilung erfordert eine aktive Zivilgesellschaft in einer stabilen Demokratie. Beispiele wie Nigeria zeigen, daß enorme Ölprofite und der Niedergang der allgemeinen Lebensbedingungen sich nicht ausschließen.

6 Baku, das sich mit Aschchabad auch um ein Ölfeld in der Mitte des Kaspischen Meeres streitet, will seine Zustimmung zur transkaspischen Pipeline nur geben, wenn es die Möglichkeit zum eigenen Gasexport bekommt.

7 Vgl. EIU Country Report 3rd quarter 1997, Azerbaijan. The Economist Intelligence Unit, S. 8.

### III. Die wirtschaftliche Lage

Zum Ungleichgewicht der Wirtschaft in Aserbaidschan treten andere Faktoren hinzu, die einen Teil der ausländischen Investoren wieder abziehen läßt. Dazu gehören hohe Steuern, wenige Vergünstigungen und die alles durchdringende Korruption. Erschwerend für die wirtschaftliche Konsolidierung sind die Kriegsfolgen; Aserbaidschans Gebietsverluste im Karabachkrieg betragen 20 Prozent, davon mehr als die Hälfte fruchtbares Ackerland. Erst Mitte der neunziger Jahre setzte ein zaghafter wirtschaftlicher Aufschwung ein, doch der Anstieg des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ist lediglich auf die bescheidenen Erfolge der Erdölwirtschaft zurückzuführen, die der Masse der Bevölkerung nicht zugute kommen. 1998 betrug das durchschnittliche Realeinkommen nur 25 Prozent des Niveaus von 1990<sup>8</sup>. Der Privatisierungsprozeß in Aserbaidschan ist – abgesehen von Tadschikistan – am wenigsten fortgeschritten in der GUS, der Anstieg der Kriminalität jedoch am höchsten. Die Verarmung der Bevölkerung läßt die Nachfrage nach Konsumgütern sinken, was ausländische Investoren abschreckt. Die mangelnde Diversifizierung birgt in sich die Gefahr der Überschwemmung mit billigen Konsumgütern aus Westeuropa. Die erheblich höhere Steigerung des Handelsvolumen im Vergleich mit Georgien und Armenien ist auf den Ölexport zurückzuführen. Ebenso kommt die Liberalisierung des Handels nach Vorgaben internationaler Organisationen nur der Erdölwirtschaft, den internationalen Konzernen und einer schmalen Elite von Geschäftsleuten zugute. Der Fall der Ölpreise 1998 hat zu starken Verlusten bei der Deviseneinnahme geführt mit negativen Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftsleben.

Die Gründe des ökonomischen Niedergangs sind für die drei südkaukasischen Staaten die gleichen gewesen: schlechte geopolitische Lage, unterentwickelte Infrastruktur, kaum konkurrenzfähige Industrie, ethnische Konflikte, innenpolitische Krisen sowie Wirtschaftsblockaden. Da der Einbruch in Südkasien am stärksten war, zählen die drei Staaten, die in der UdSSR zu den wohlhabendsten gehörten, zu den ärmsten Ländern in der GUS – mit dem überwiegenden Teil der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums. Von 1991 bis 1994 ging die Wirtschaftsleistung um mehr als die Hälfte zurück, die Zuwachsraten seit 1995 von

über fünf Prozent sind nur eine bescheidene Erholung. Gehörte Korruption schon zu Sowjetzeiten zum Alltag, so ist diese mit ihren Folgen der Schattenwirtschaft, Drogenhandel usw. infolge des sinkenden Lebensstandards und der strukturellen Schwäche der Staates noch gestiegen.

In Armenien führen zwar das Vorhandensein von europäisch ausgebildeten Administratoren und Geschäftsleuten sowie die beispielhafte und im Vergleich zu den Nachbarn erfolgreichere Privatisierung, besonders in der Landwirtschaft (1997 70 Prozent des BIP aus dem nichtstaatlichen Sektor), zur Einschätzung, daß Armenien in seinen Transformationsbemühungen am besten abschneidet, doch auch hier leben 50 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Der ökonomische Tiefpunkt bis 1993 wurde überwunden; bis zur russischen Finanzkrise im August 1998 konnten die Exporte um 28 Prozent gesteigert werden<sup>9</sup>. Man bemüht sich auch um die Reorientierung der Exporte in Richtung EU und Iran. Wie in den anderen GUS-Staaten ist die wirtschaftliche Macht in den Händen der alten Eliten geblieben, gibt es eine alte bzw. neue Klasse von Eigentümern, die ihr Kapital durch Zukäufe von Anteilscheinen stetig vergrößert.

Georgien kann potentiell langfristig einen bescheidenen Wohlstand erreichen. Voraussetzung ist, daß die politischen Probleme gelöst werden. Für ein Land, das 1993 durch Bürgerkrieg und ethnische Konflikte am Rande des Abgrundes und der Auflösung stand, ist die relative Erholung bemerkenswert. Bis 1995 war die Industrieproduktion auf 15,8 Prozent des Niveaus von 1989 gesunken<sup>10</sup>. Die Zuwachsraten des BIP in der Stabilisierungsphase 1995–1998 verschweigen aber, daß nur ein Bruchteil der alten Leistung erreicht ist und die meisten Staatsbetriebe still stehen. Von entscheidender Wichtigkeit für die Zukunft ist der Transit des Öls aus Baku über die neue Pipeline nach Supsa.

Zukünftige Prosperität im Südkaukasus ist abhängig von der Lösung der Konflikte und vom Ausmaß an regionaler Integration und Kooperation. Keines der drei Länder stellt einen ausreichend großen Markt dar, der für große ausländische Investitionen attraktiv erscheint. Regionale

8 Vgl. EIU Country Profile: Azerbaijan, 1998/99, S. 19.

9 Vgl. BBC Monitoring Europe – Political, Supplied by BBC Worldwide Monitoring, May 18, 1999; President sums up first „difficult“ year, in: Snark news agency, Yerevan, in Russian 1300 GMT, 5 May 1999.

10 Vgl. Economic Survey of Europe, S. 201, zit. nach: Vladimir Vertlib, Die wirtschaftliche Dimension des Südkaukasus, in: G. Mangott (Hrsg.) (Anm. 1), S. 139–213 und 148.

Kooperation und ökonomische Interaktion sind nicht nur unerlässlich für die Stabilität, sondern auch für die Erholung von der wirtschaftlichen Misere. Dann könnte der Südkaukasus auch zur wirtschaftlichen Brücke zwischen Europa und Zentralasien werden.

#### IV. Allianzen und außenpolitische Orientierung

Die unterschiedlichen Reaktionen der einzelnen GUS-Länder auf die NATO-Intervention im Kosovo haben wachsende politische Diskrepanzen in der GUS widerspiegelt. Während Moskaus harsche Kritik an der NATO von Weißrußland, Armenien, Kasachstan und Kirgistan im wesentlichen geteilt wurde und die Ukraine als orthodoxes Land verhaltene Kritik äußerte, haben Georgien, Aserbaidschan und Usbekistan das Vorgehen der NATO vorbehaltlos gebilligt. Auch der Blitzbesuch des russischen Sonderbeauftragten Tschernomyrdin vor seiner Belgrad-Mission konnte sie davon nicht abbringen. Die Brückierung Moskaus ging noch weiter: Ausgerechnet am Rande des NATO-Gipfels in Washington zum 50. Geburtstag der NATO wurde die bis dahin unter dem Namen GUAM (Georgien-Ukraine-Aserbaidschan-Moldawien) bekannte Allianz durch den Beitritt Usbekistans erweitert und konsolidiert (GUUAM), sozusagen unter Schirmherrschaft der NATO. Gleichzeitig haben Usbekistan, Aserbaidschan und Georgien ihre Mitgliedschaft im Kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS gekündigt<sup>11</sup>.

Ursprünglich eine informelle, konsultative Organisation mit offiziell rein ökonomischen Zielen, erklärterweise kompatibel mit der GUS, hat GUUAM eine eindeutige sicherheitspolitische Ausrichtung erhalten, wenngleich noch ohne vertragliche Grundlage. Sie ist als Gegengewicht zur russischen Militärpräsenz in der Region und als langfristige Perspektive eines Sicherheitskonzepts außerhalb von GUS-Strukturen konzipiert<sup>12</sup>. Besonders die Partnerschaft zwischen Georgien und Aserbaidschan möchte die Integration beider Länder und des Kaukasus in europäische Sicherheitsstrukturen vorantreiben. Man hofft, ein ähn-

lich spezielles Verhältnis zu EU und NATO zu bekommen wie die Baltischen Staaten.

Inzwischen läßt sich auch offiziell der strategische Aspekt nicht mehr herunterspielen<sup>13</sup>. Auf bilateraler Ebene unterzeichneten Georgien, Aserbaidschan und die Ukraine NATO-GUUAM Kooperations-Abkommen. Die Institutionalisierung der wirtschaftlichen und strategischen Kooperation wird weiter voranschreiten. Vorgesehen sind ein gemeinsames *kaspisch-mitteuropäisches Öltransportprojekt*, eine *joint peacekeeping operation* in Abchasien unter der Ägide der OSZE oder der UN und die Expansion gemeinsamer militärischer Ausbildungs- und Versorgungsprogramme, letztere besonders wichtig für Georgien im Hinblick auf Kooperation mit der Ukraine im Marinebereich. Zu den Zielen der Gemeinschaft zählen die gemeinsame Konfliktlösung auf der Basis der territorialen Integrität und Unverletzlichkeit bestehender Grenzen, der Kampf gegen Separatismus, ethnische Intoleranz und gegen religiösen Extremismus (wichtig für Usbekistan) sowie die Verhinderung der Aufrüstung in Konfliktgebieten.

GUUAM ist damit noch kein Konkurrent der GUS, doch ist diese jetzt in zwei Gruppen gespalten: sechs Länder (Rußland, Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Weißrußland und Tadschikistan), die weiterhin durch den Vertrag von Taschkent gebunden sind, und die fünf GUUAM Staaten, die sich außerhalb der GUS nach Westen orientieren. Ob der Enthusiasmus der GUUAM-Staaten gerechtfertigt ist, muß sich noch herausstellen. Während in Georgien und Aserbaidschan die vorherrschende Stimmung eindeutig prowestlich ist, bleibt dies für die Ukraine und Moldawien eher fraglich. Beide haben Probleme mit starken russischen Minderheiten und weniger Vertrauen in westliche Schutzfunktionen. Allerdings befinden sich die GUUAM-Staaten noch in der Phase, in der man die gemeinsamen Interessen definiert, die sich in erster Linie um die Lösung aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rußland und das Zurückdrängen seines militärischen Einflusses drehen. Schon bei den nächsten Machtwechseln in der Ukraine oder Aserbaidschan könnte sich jedoch diese Konstellation ändern.

Indirekt wird diese Allianz von der EU durch das Projekt des „Euroasiatischen Transportkorridors“

11 Im Vertrag von Taschkent von 1992 waren die Ukraine, Moldawien sowie das neutrale Turkmenistan von Anfang an keine Mitglieder.

12 Die strategische Partnerschaft äußerte sich in der gemeinsamen Ablehnung der Revision des KSE-Vertrages über konventionelle Truppen in Europa, in der Moskau zusätzliche Militärposten in Flankenzonen zugestanden wurden.

13 In einem Pressebericht Mitte Mai sprach der georgische stellvertretende Verteidigungsminister von der militärischen Kooperation innerhalb GUUAMs aufgrund gemeinsamer strategischer Interessen. Georgia Backs, Military Cooperation in Regional Group, in: HABARLAR-L Digest 830. habarlar-l@usc.edu. INTERFAX, 0809 GMT, 11 May 1999.

(TRACECA – Transport Corridor Europe-Caucasia-Asia) unterstützt, das durch neue Pipelines, Straßen und Eisenbahnen Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Aserbaidschan, Georgien und die Ukraine durch eine Ost-West-Achse verbinden soll. Zwar ist Rußland nicht ausdrücklich ausgeschlossen, doch läuft dieses Konzept auf eine Umgehung Rußlands hinaus. Wichtig ist diese Konzeption einer „Neuen Seidenstraße“ auch für die Sicherheit zukünftiger Pipelines. Im Gegensatz zur GUS verbinden die GUUAM-Mitglieder tatsächliche gemeinsame Interessen. Während Aserbaidschan, später auch Usbekistan, Öl und Gas liefern, können Georgien, die Ukraine und Moldawien Exportrouten anbieten<sup>14</sup>. So hat zur Zeit der gemeinsame Schutz des Euroasiatischen Transportkorridors Vorrang in den Plänen der GUUAM-Staaten. Im April 1999 führten Georgien, Aserbaidschan und die Ukraine gemeinsame Manöver zum Schutz der neuen Pipeline Baku-Supsa im Rahmen des NATO-Programms der „Partnerschaft für den Frieden“ durch. Mit Hilfe der NATO soll ab 2001 eine georgische Friedens-truppe gebildet werden. Anfang August fand in der Ukraine ein gemeinsames Manöver der NATO mit den GUUAM-Staaten statt, bei dem ihre Verteidigungsminister ein gemeinsames Protokoll unterzeichneten<sup>15</sup>.

Zwangsläufig ergibt sich aus der Interessenlage dieser Allianz auch eine verstärkte Kooperation mit der Türkei, so daß die russische Furcht, daß GUUAM für die türkischen Interessen ein trojanisches Pferd in der GUS sei, nicht ohne Grundlage ist. Während Georgien die militärische Kooperation mit der Türkei ausbaut, reformiert Baku seine Armee mit türkischer Hilfe und nach türkischem Standard und spekuliert sogar auf Militärstützpunkte. Anfang 1999 schlug Aliyevs Präsidenten-schaftsberater Guluzade öffentlich die Einrichtung von Militärstützpunkten mit US-, NATO- oder türkischen Kräften auf der Apscheron-Halbinsel vor.

Obwohl die Pipeline Baku-Supsa selbst eine Alternative für die Hauptpipeline darstellt, unterstützt Georgien aus strategischen Gründen gemeinsam mit Aserbaidschan und der Türkei die Route Baku-Ceyhan durch georgisches Territorium. Für Georgien ist die Türkei Transportbrücke nach

Europa und inzwischen auch größter Handelspartner.

Die seit 1997 intensivierte Kampagne Washingtons für Ceyhan ist der deutlichste Ausdruck der gemeinsamen Interessenlage der USA und der neuen unabhängigen Staaten. Das Problem dabei ist, daß westliche Interessen nicht homogen sind. Die US-Regierung denkt in strategischen Kategorien, die Öl-Gesellschaften denken wirtschaftlich und favorisieren den georgischen Hafen Supsa mit einem Weitertransport durch den Bosphorus oder eine Kombination bei der Rußland, Georgien und Iran beteiligt sind. Der niedrige Ölpreis und die Ungewißheit über den tatsächlichen Umfang der Vorräte und zukünftiger Produktion lassen sie von Investitionen in großangelegte und kostspielige Projekte Abstand nehmen<sup>16</sup>. Washington beharrt auf der Pipeline Baku-Ceyhan als Teil und Ergänzung des Eurasischen Energietransportkorridors entlang der Ost-West-Achse. Eine weitere Konzentration von Energieträgern im Persischen Golf soll verhindert werden. Letzteres wäre durch eine Pipeline nach Iran gegeben, wie sie einige US-Gesellschaften fordern. Eine Pipeline Baku-Ceyhan wäre also in erster Linie eine politische und strategische Pipeline, die man auch bauen würde, wenn sie ökonomisch nicht rentabel ist. Die USA wollen den Energiestrom an Rußland vorbeilenken und mit Hilfe der kaspischen Energieressourcen die Türkei zum Stabilitätsanker in der Region machen, ihr wirtschaftliches Wachstum fördern und durch die Route Baku-Ceyhan Aserbaidschan, Georgien und die Türkei an den Westen binden.

Als Reaktion Moskaus auf die intensivierte Kooperation Bakus mit Washington schlossen Rußland und Armenien Ende August 1997 einen Freundschaftsvertrag mit weitreichender militärischer Kooperation, nachdem schon zwischen 1994 und 1996 auf inoffiziellen Wege umfangreiche Waffenlieferungen an Armenien gegangen waren. Die militärische Kooperation ist im Grunde eine

14 Die Ukraine baut eine Pipeline von Odessa nach Brody mit Verbindung zur Druzhba Pipeline nach Mitteleuropa.

15 Vgl. HABARLAR-L Digest 991, habarlar-l@usc.edu. GUUAM Defense Ministers Sign a Protocol in Ukraine, in: AssA-Irada news bulletin for 9 August, Baku, August 7, 1999, AssA-Irada.

16 Von Januar 1997 bis Juli 1998 fiel der Ölpreis von 24 auf 12 US-Dollar pro Barrel. Die Gewinne des AIOC über 30 Jahre Laufzeit waren bei einem Ölpreis von 21 US-Dollar pro Barrel auf 40 Mrd. US-Dollar geschätzt worden, bei einem Ölpreis von 12 US-Dollar pro Barrel wären es nur 10 Mrd. US-Dollar. Der Präsident des AIOC, John Leggate, schätzt den Unterschied zwischen der billigsten und der teuersten Pipelinelösung auf 500 Mio. US-Dollar im Jahr. Vgl. Stephen Kinzer, Caspian oil pipeline suffers a setback, in: New York Times vom 28. November 1998. Die Zuspitzung der Auseinandersetzung zwischen den Interessen Washingtons, Ankaras und Bakus einerseits und der Ölgesellschaften andererseits schlug sich in wiederholten Verschiebungen der Entscheidung des AIOC über die Hauptpipeline nieder.

militärische Allianz; ebenso ist der sich gegenwärtig vollziehende Aufbau eines Flugabwehrsystems in Armenien de facto eine vorgeschobene Komponente der russischen Luftwaffe. Die Aufrüstung Armeniens durch Rußland muß in Baku als Bedrohung empfunden werden, sowohl im Hinblick auf die Transportwege des Öls als auch auf den ungelösten Konflikt um Berg Karabach. Das Angebot an die NATO, in Aserbaidschan einen Stützpunkt einzurichten, war ein Ausdruck dieser Furcht. Die gegenwärtige Aussichtslosigkeit dieser Idee zeugt davon, daß Baku weder in der Türkei noch im Westen, seien es die USA oder die NATO, eine Schutzmacht hat, die es vorbehaltlos militärisch unterstützen würde. Zudem sind die Interessen keineswegs eindeutig. Als z. B. der frühere armenische Präsident Ter-Petrosjan eine Annäherung an die Türkei anstrebte, um die Isolierung Armeniens in der Region zu lockern, stieß dies nicht nur in türkischen Geschäfts-, sondern auch in türkischen Regierungskreisen auf Entgegenkommen. Eine Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen hätte die Balance im Kaukasus zuungunsten Rußlands beeinflussen und der Türkei mehr Einfluß sichern können. Sie scheiterte nicht nur an innenpolitischen Gegensätzen in Armenien, sondern letztlich an der starren Haltung Aserbaidschans. Von Baku vor die Wahl gestellt, zwischen einem Grenzübergang nach Armenien und der Pipeline nach Ceyhan zu wählen, entschied sich Ankara für letztere.

Noch komplizierter wird die Lage, wenn man die Erweiterung der russisch-armenischen Kooperation durch so unterschiedliche Länder wie Iran und das NATO-Mitglied Griechenland betrachtet. Iran war schon im Karabach-Konflikt auf Armeniens Seite und mit Rußland in einer strategischen Partnerschaft durch gemeinsame Interessen – in erster Linie die Fernhaltung des Westens aus der Region – verbunden. Die Aufrechterhaltung des Karabachkonflikts kommt diesen Interessen entgegen. Die Ankündigung Griechenlands und Irans im Juli 1999, ein militärisches Kooperationsabkommen mit Armenien schließen zu wollen, wurde nicht nur von der Türkei und Aserbaidschan als Drohung empfunden, sondern auch als ein Schlag gegen die NATO-Politik auf dem Balkan und im Kaukasus gewertet. Militärische Zusammenarbeit zwischen Armenien und Griechenland gibt es schon seit 1996, auch eine enge ökonomische Kooperation. 1997 und 1998 wurde durch Treffen auf hoher Ebene die wirtschaftliche Kooperation zwischen Iran, Armenien und Griechenland auf trilateraler Ebene ausgebaut. Eine Kooperation auf militärischer Ebene erscheint

somit nicht ohne Logik. Athen hat die NATO-Intervention nur widerwillig gebilligt und fühlt sich durch türkische Militärhilfe für Albanien herausgefordert. Für Iran ist dies eine willkommene Herausforderung an die USA, die fürchten, Iran könne durch die militärische Kooperation mit Griechenland an westliche Militärtechnologie gelangen. Armenien als Brücke zwischen Griechenland, Iran und Rußland, lenkt durch diese Allianz die Aufmerksamkeit Washingtons noch stärker auf den Konflikt mit Aserbaidschan.

Die Allianz wäre komplett, würde auch Georgien ihr beitreten. Tatsächlich wurde auch Georgien zu Beginn der trilateralen ökonomischen Kooperation zur Teilnahme eingeladen<sup>17</sup>. Allerdings hat sich Tbilissi auf einen Kurs festgelegt, indem es sich als ein wichtiges Glied in der Kooperation zwischen GUUAM und NATO sieht. Ein Schwenk Georgiens würde diese Partnerschaft sprengen und erscheint unwahrscheinlich.

Armenien sieht Georgien als natürlichen Verbündeten und bemüht sich – auch mit Blick auf die Häfen Georgiens – die Beziehungen zu intensivieren. Gerade die Außenpolitik Armeniens lebt von ihrem Widerspruch zwischen einer multipolaren Vision und der Betonung der Orientierung an Rußland bzw. am Iran als Gegensatz zur Achse Aserbaidschan-Türkei-Israel. Für den armenischen Außenminister Oskanian ist Komplementarität die Basis der Außenpolitik. Sie beinhaltet einerseits die Gleichzeitigkeit der militärischen Allianz mit Moskau, andererseits enge Beziehungen zur NATO durch das Programm der „Partnerschaft für den Frieden“, mit anderen Worten die Notwendigkeit, zu allen Akteuren in der Region gute Beziehungen zu unterhalten. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Außenpolitik Jerewans vorwiegend reaktiv ist, was durch die westliche Ausrichtung Georgiens und Aserbaidschans gefördert wird. Die Versuche, von der an Rußland orientierten Politik wegzukommen zu einer Diversifizierung und ausgewogeneren Politik speziell gegenüber der Türkei, scheiterten letztlich bisher an der Fixierung auf den Karabachkonflikt. Auch das Verhältnis zu Iran ist nicht frei von Widersprüchen. Letztlich ist Irans Interesse an Armenien durch Aserbaidschan bestimmt, denn der eingefrorene Karabachkonflikt kommt den Interessen Irans entgegen. Im Grunde ist Aserbaidschan für Iran das wichtigere Land, das Teheran wegen seiner westlichen und säkularen Aus-

17 In diesem Zusammenhang ist auch der Besuch des griechischen Präsidenten Konstantinos Stefanopoulos im Mai 1999 in Tbilissi zu sehen.

richtung und der großen aserischen Bevölkerungsgruppe im eigenen Land mit großem Mißtrauen beobachtet.

---

## V. Der Südkaukasus und die NATO

---

Sowohl in Georgien als auch in Aserbaidshan war die Erwartung groß, daß der Westen nach Ende des Kosovokrieges sich verstärkt dem Kaukasus zuwenden würde. Zeitgleich zur NATO-Intervention haben beide Staaten erklärt, daß sie langfristig NATO-Mitglieder werden wollen. Beide wissen, daß die Verwirklichung nicht auf der Tagesordnung steht. Zumindest in Tbilissi glaubt man jedoch, dies könnte in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts geschehen. Ein Schritt in diese Richtung ist die Ausweitung der Einbeziehung Georgiens in das Programm der „Partnerschaft für den Frieden“. In mehreren Stellungnahmen hat Schewardnadze klargemacht, daß die Frage des NATO-Beitritts nur eine Frage der Zeit ist, die in Brüssel durchaus ernstgenommen wird, und daß das Verhalten Rußlands – von Anfang an die Ursache der georgischen Westorientierung – diesen Prozeß beeinflussen und beschleunigen kann<sup>18</sup>. Letzterer sieht einerseits eine stärkere US-Präsenz in der südkaukasischen Region und andererseits die Integration in europäische politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Strukturen mit dem Ziel der vollen Mitgliedschaft in der EU vor.

Georgiens Bemühungen, sich der russischer Hegemonie zu entziehen und dem westlichen Bündnis beizutreten, treffen allerdings noch auf ein vorerst unüberwindbares Hindernis. Die Stationierung russischer Truppen im Land wurde 1995 vereinbart, der Vertrag wurde allerdings nie vom georgischen Parlament ratifiziert, die allgemeine Stimmung im Lande lehnt ihn ab bzw. fordert die Schließung der russischen Militärstützpunkte. Den Abzug der letzten russischen Grenztruppen hat man Anfang Juli 1999 gefeiert. US-Militärhilfe stärkt die eigene Grenzkontrolle mit Helikoptern, gemeinsame Manöver von georgischen und US-Bodentruppen sind geplant. Die Türkei sekundiert dabei den USA mit Trainingsprogrammen in der Türkei und seit 1998 mit Hilfe von über zehn Mio.

---

18 Schewardnadze hat die mehrfachen Anschläge und Attentatsversuche gegen seine Person immer mit bestimmten Kreisen in Rußland in Verbindung gebracht und als deren Gründe die georgische Westorientierung und Energiepolitik genannt.

US-Dollar für die georgische Verteidigung<sup>19</sup>. Dann gibt es noch die GUS-Friedenstruppen, die vorwiegend aus russischen Kräften bestehen. Zwar werden sie von Tbilissi als Verbündete der Separatisten betrachtet, aber Georgien kann auch nicht auf sie verzichten. Man fürchtet, daß Moskau die abchasische Karte erneut ausspielen könnte, wenn man die militärischen Verbindungen mit Rußland löst. Da die Abchasen Rußland als Garanten für ihre de facto Unabhängigkeit sehen, ist es kaum möglich, die russische Präsenz unter GUS-Mandat durch ein UN- oder OSZE-Mandat mit vorwiegend „neutralen“, etwa ukrainischen Truppen zu ersetzen.

So kann Georgien einerseits nicht hoffen, Abchasien zurückzugewinnen, solange Rußland die Teilung unterstützt, andererseits nimmt die NATO keine neuen Mitglieder mit ungelösten ethnischen Konflikten auf. Der Verlust Abchasiens scheint in beiden Szenarien Realität zu werden: sowohl mit russischen Truppen im Land und ohne Hoffnung auf einen NATO-Beitritt als auch bei einer Befreiung von russischen Stützpunkten und Festigung der NATO-Beziehung.

Auf dem Weg in westliche Strukturen ist Georgien schon ein Stück weiter als Aserbaidshan. Baku hat zwar inzwischen den Status eines permanenten Beobachters der Parlamentarischen Versammlung der NATO erhalten, aber noch nicht wie Georgien die assoziierte Mitgliedschaft erlangt. Ähnliches gilt für den Europarat, in den Georgien im Gegensatz zu Aserbaidshan Ende April aufgenommen worden ist. Dennoch sieht sich Baku nach Präsidentenberater Guluzade durch seine Annäherung an die NATO als Führungskraft in der Region. Beide Staaten haben kleine Kontingente für die KFOR Friedenstruppe im Kosovo unter NATO-Befehl zur Verfügung gestellt, das aserbaidshani-sche Kontingent unter der Flagge der UN und der Türkei. Die neue Formel der GUUAM-Staaten im Dialog mit der NATO soll 19 + 5 (NATO-Mitgliedstaaten + 5 GUUAM-Staaten) lauten.

Nach dem etwas voreiligen Wunsch nach einem NATO-Stützpunkt in Aserbaidshan und der damit unausgesprochenen Hoffnung auf Hilfe zur Lösung des Konflikts mit Armenien sowie der verhaltenen Reaktion von Seiten der NATO hat Baku seine Haltung modifiziert. Angesichts der vorsichtigen Politik Washingtons, eine Polarisierung zu verhindern und den armenisch-aserbaidshani-schen Dialog unter westlicher Führung voranzutreiben, liegt die Betonung jetzt mehr auf der Bedeutung

---

19 Vgl. RFE/RL Newsline vom 8. Juni 1999.

der Hilfe des Westens beim Aufbau der staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen. Dies verweist auf die schwache Stelle in der strategischen Partnerschaft zwischen den USA und Aserbaidschan. Zwar wird die Westorientierung von breiten Teilen der Bevölkerung sowie von verschiedenen politischen Lagern getragen, doch Zweifel an ihrer Festigkeit sind erlaubt. Die Prinzipientreue aserbaidisch-politischer Politiker ist schwer einzuschätzen, vieles liegt unter der Oberfläche verborgen, die vorhandenen Iran- und Rußland-orientierten Kräfte halten sich zurück. Mit Unverständnis wird registriert, daß die US-Regierung den Abschnitt 907 des US Freedom Support Act von 1992, der direkte ökonomische und militärische Hilfe verbietet, solange die Blockade Aserbaidschans gegenüber Armenien aufrecht erhalten wird, auch nicht mit Unterstützung der Öllobby beseitigen kann. Drei Versuche, den Paragraphen abzuschaffen, sind trotz erheblicher Bemühungen der Regierung durch die armenische Lobby im Kongreß vereitelt worden.

Noch härter trifft es die Aseris, daß der Kongreß im Juli 1999 beschlossen hat, der de facto unabhängigen Republik Berg Karabach für das Jahr 2000 20 Mio. US-Dollar an Hilfe zukommen zu lassen, was in aserbaidisch-ärmischen Augen einer politischen Anerkennung gleichkommt. Verglichen mit den Hilfsleistungen für Armenien und Georgien erhält der strategische Partner Aserbaidschan nur einen Bruchteil. Armenien ist nach Israel der zweitgrößte Pro-Kopf-Empfänger von US-Hilfe. So spielt sich ein nicht unwichtiger Teil der kaukasischen Politik im US-Kongreß ab. Unter diesen Umständen ist es möglich, daß ein Teil der politischen Kräfte auch eine andere Ausrichtung diskutiert, was von Rußland oder von Iran durch Gesten einer Änderung ihrer Haltung gegenüber Baku verstärkt werden könnte. Tatsächlich liegt den USA die Beziehung zu Armenien zur Zeit besonders am Herzen, denn der US-Einfluß im Kaukasus auf Kosten Moskaus ist abhängig von einer Lösung des Karabach-Konflikts. Da Armenien in seinem Wunsch nach einer West-Orientierung nicht frei agieren kann, muß man mit dem Land diplomatisch umgehen.

---

## VI. Neue Hoffnung auf Konfliktlösung?

---

Das Konfliktlösungsmodell, das Georgien und Aserbaidschan für den Südkaukasus vorschwebt,

beinhaltet nicht unbedingt die Anwendung von Gewalt wie im Kosovo. Es sieht aber die führende Rolle der NATO vor, die dafür zu sorgen hätte, daß der Prozeß der ethnischen Säuberung mit der Rückkehr der Flüchtlinge rückgängig gemacht werden müßte. Darüber hinaus sollte ein Kompromiß zwischen den sich widerstreitenden Prinzipien der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker gefunden werden und Rußland in einer untergeordneten Rolle zur Kooperation veranlaßt werden. Nach Ansicht von Guluzade müßte den armenischen Besatzungstruppen ein Ultimatum gestellt werden, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen; im Falle einer Nichtbeachtung sollten punktuelle Angriffe gestartet werden, zu denen Baku auf seinem eigenen Territorium das Recht hätte<sup>20</sup>.

Baku verspricht sich von der NATO mehr als von der OSZE, was nicht verwunderlich ist, denn sowohl die OSZE-Konferenz von 1996, die die territoriale Integrität Aserbaidschans ausdrücklich hervorgehoben hat, als auch der OSZE-Friedensplan von 1997 waren den Intentionen Bakus entgegengerichtet, scheiterten aber an der starren Haltung der Armenier. Dagegen war der OSZE-Friedensplan von November 1998, der einen gemeinsamen Staat von Aserbaidschan und Berg Karabach vorgeschlagen hat, wieder stärker auf armenische Positionen zugeschnitten und wurde von Baku nicht akzeptiert. Die Reaktion der NATO-Führung auf die von Baku geäußerten Wünsche war erst einmal eine klare Absage mit dem Hinweis, daß nach wie vor die OSZE und ihre Minsk-Gruppe für den Konflikt zuständig sei. Obwohl die Möglichkeit einer NATO-Assistenz im Friedensprozeß offen gelassen wurde, wird sie sich unter den jetzigen Umständen nicht militärisch engagieren.

Hier stellt sich die Frage, ob sich – trotz aller Gemeinsamkeiten – der Kosovokonflikt mit den Konflikten in Abchasien und Berg Karabach vergleichen und das Konfliktlösungsmodell übertragen läßt. Der entscheidende Unterschied ist, daß sich die Haltung der internationalen Gemeinschaft zu Belgrad nicht mit der zu irgendeinem Akteur im Südkaukasus vergleichen läßt. Während die NATO-Intervention im Kosovo eine direkte Antwort auf die ethnische Säuberung war, konnten die Konflikte in Abchasien und Karabach seit 1994 durch Waffenstillstandsabkommen eingefroren werden. Obwohl es in Karabach immer wieder zu Verletzungen der Feuerpause kam, gibt es keine

---

20. Vgl. Nato urged to settle Azerbaijani-Armenian conflict, in: Interfax Russian News vom 10. Juli 1999.

Situation, die eine Aktion zur unmittelbaren Rettung von Menschenleben rechtfertigen würde.

Die Ausgangslage im Konflikt um Karabach vor dem Kosovokrieg war, daß Baku den Karabach-Armeniern den höchstmöglichen Status an Autonomie auf der Grundlage der Prinzipien des OSZE-Gipfels von 1996 anbot, während letztere Autonomie innerhalb Aserbaidschans ablehnten und nicht hinter die Prinzipien des „gemeinsamen Staates“ des letzten Friedensplanes zurückgehen wollten<sup>21</sup>. Obwohl die armenischen Karabacher diese Lösung einer losen Staatengemeinschaft mit Aserbaidshan – mit eigener Armee, finanziellen und staatlichen Strukturen – annehmen würden, haben sie ihren Traum von einer kompletten Unabhängigkeit nicht aufgegeben. Sie verweisen auf eine funktionierende Demokratie, die allerdings wirtschaftlich ohne Armenien nicht bestehen könnte.

Wenn auch die NATO nicht direkt die OSZE ersetzen wird, so hat doch möglicherweise der NATO-Gipfel Bewegung in den Friedensprozeß gebracht, vielleicht sogar eine Wende eingeleitet. Auf amerikanischen Druck und als Ergebnis des Treffens von Madeleine Albright mit den Präsidenten Aliyev und Kocharjan am Rande des NATO-Gipfels sind Treffen beider Präsidenten im Juli und August 1999 in Genf zustande gekommen. Ein direktes Verhandeln beider Seiten unter westlicher Ägide setzt vielleicht einen tatsächlichen Friedensprozeß in Gang. Überraschenderweise haben beide Verzicht geleistet: Aliyev auf die vollständige Einlösung der Deklaration von Lissabon, Kocharjan auf die vollständige Verwirklichung des „common-state“ Vorschlags. Das ganze läuft auf eine Modifizierung des OSZE-Friedensplanes von November 1998 hinaus, so daß Baku ihn akzeptieren kann, ohne daß der eigentliche Kern des Plans sich ändert. Wichtig ist, daß beide Seiten die Notwendigkeit eines Kompromisses klar ist, wobei im Prinzip die Hauptlast des Kompromisses bei Baku liegt. Hier scheint sich die Einsicht in der internationalen Gemeinschaft durchzusetzen, daß ein starres Festhalten an den vorhandenen staatlichen Strukturen zugunsten flexibler politischer Arran-

21 Die Hauptprinzipien des Gipfels 1996 in Lissabon sehen die territoriale Integrität, einen hohen Grad der Selbstbestimmung und Sicherheitsgarantien für die gesamte Bevölkerung Karabachs einschließlich der vertriebenen Aseris vor. Für die Vorschläge des letzten OSZE-Friedensplanes macht die Führung in Baku Moskau verantwortlich. In der Minsker Gruppe der OSZE führen Rußland, die USA und Frankreich den Vorsitz. Die aserbaidshanische Opposition macht die mangelnde Demokratisierung in Aserbaidshan für den Rückschlag verantwortlich.

gements zu ersetzen sei. Noch hat Baku dieser Kompromißlinie nicht offiziell zugestimmt, einiges deutet aber auf die Bereitschaft Aliyevs hin, in einer festgefahrenen Situation unter dem Druck Armeniens, Rußlands und Irans einerseits und des Westens andererseits Kompromisse zu schließen. Gibt man dem Druck des Westens nach, winkt als Preis für die Niederlage im Karabachkonflikt der für das Land notwendige Anstieg ausländischer Investitionen auch außerhalb des Ölsektors.

Doch auch angesichts der verbreiteten Konfliktmüdigkeit im Land wird es schwierig sein, einen unpopulären Friedensschluß der Bevölkerung mit solch vagen Aussichten zu präsentieren. Ob sie diese „schmähliche Friedensregelung“ gutheißen wird, ist zweifelhaft. Das Gegenteil könnte eintreten: Diese Art der Friedensregelung könnte die zerstrittene Opposition einen und zu Massendemonstrationen gegen die Regierung veranlassen. Doch nicht nur in Aserbaidshan stößt eine Kompromißlösung auf heftigen Widerstand, auch die Führung Berg Karabachs verwirft jegliches Abweichen vom „common state“-Prinzip und fordert das Recht für Karabach, die militärische Verteidigung an Armenien oder einen dritten Staat – das wäre Rußland – delegieren zu können. Eine andere Frage ist, ob die am 30. Mai 1999 gewählte neue Regierung Armeniens, die stärker an Moskau orientiert ist als Präsident Kocharjan, und das neue Parlament bereit sind, einer Kompromißlösung zuzustimmen.

---

## VII. Transformation und Demokratisierung

---

Die Stabilität und Sicherheit aller drei Staaten ist heute verbunden mit der pro-westlichen Ausrichtung Aserbaidschans und Georgiens und ihrer strategischen Bedeutung für den Westen. Diese Ausrichtung ist keineswegs für alle Zeiten gegeben. Obwohl Demokratisierung und Menschenrechte eingefordert werden, beruht sie zu einem großen Teil auch auf der Unterstützung der autoritären Systeme. In Fällen von Machtwechseln etwa oder enttäuschten Erwartungen kann sich die Situation schnell ändern. Deshalb wird das Schicksal des Kaukasus von den zu erwartenden Nachfolgern nach Schewardnadzes und Aliyevs Rückzug möglicherweise entscheidend beeinflußt werden.

Alternativen zur europäischen Integration sind entweder eine Rückkehr in die Arme Rußlands, das aber zur Zeit wenig anzubieten hat außer sei-

nem Machtanspruch, oder eine stärkere Orientierung an der Türkei und Iran. Ob die momentane Orientierung nach Westen auf einem festen Fundament steht, wird sich erst in den kommenden Jahren erweisen.

Westliche Ausrichtung heißt auch Druck auf die neuen Staaten hinsichtlich wirtschaftlicher Transformation und Demokratisierung. Mit der Unabhängigkeit ist der Staat unter Modernisierungsdruck geraten: Heute geht es um eine zumindest formale Anpassung an Grundprinzipien demokratischer Verfaßtheit, die die traditionellen Strukturen der Gesellschaft in ihrem Bestand gefährden und aufbrechen lassen. Noch sind – allerdings weniger ausgeprägt als in Zentralasien – Clan und Großfamilie die dominierenden Orientierungsmuster der sozialen Organisation im Südkaukasus. Die Lebenswelt der Menschen ist immer noch stark bestimmt von lokalen und regionalen Zusammenhängen. Die tiefe Verankerung des Klientelismus – zumindest in Aserbaidschan – geht einher mit einem populistischen Autoritarismus, der sich durch die Behauptung legitimiert, daß nur durch Nutzbarmachung paternalistischer Strukturen durch einen charismatischen Führer, der das System durch ein personales Beziehungsgeflecht zusammenhält, eine gewisse Stabilität erhalten werden könne. Auf diesen Netzwerken basiert politische Herrschaft, deren Legitimationsgrundlage traditionelle Loyalitäten und materielle Leistungen bilden und die als Hauptakteure im politischen Leben den Aufbau unabhängiger ziviler und politischer Institutionen behindern.

Wie die USA so hat sich auch die EU verpflichtet, bei der Transformation zur Marktwirtschaft und Demokratie und der Stärkung der Unabhängigkeit unterstützend zu wirken. In der Pipelinepolitik befürwortet sie ein multiples Pipelinesystem ohne besondere Präferenzen für eine bestimmte Route sowie Entscheidungen nach kommerziellen Erwägungen; sie ist nicht bestrebt, Rußland und Iran auszugrenzen. Sie leistet durch die OSZE, das TACIS-Programm (Technical Assistance for the CIS) und durch bilaterale Partnerschafts- und Kooperationsabkommen die größte Aufbauhilfe in dieser Region. Im Gegensatz zu den USA zeichnet die EU-Politik dabei aus, daß sie keine strategischen Interessen äußert. Somit verfolgen die EU-

Länder auch keine gemeinsame Strategie. Das hauptsächliche europäische Interesse liegt darin, eine Infrastruktur aufzubauen, die die Region mit Europa verbindet.

Mit der Ratifizierung und dem Inkrafttreten eines 1996 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und den drei Staaten wird die Zusammenarbeit weiter vertieft. Das Abkommen soll nicht nur den Handel und die Investitionen anregen und die regionale Kommunikation und Infrastruktur fördern, sondern auch den Dialog hinsichtlich der Demokratisierung und des Schutzes der Menschenrechte vertiefen. Letztere sind Voraussetzungen für die Integration in europäische Strukturen.

Während Georgien durch seine Aufnahme in den Europarat im April 1999 den beiden anderen Staaten auf diesem Wege ein Stück voraus ist, wird an Aserbaidschan kritisiert, daß die heutige Stabilität um den Preis autoritärer Maßnahmen der Regierung erreicht wurde. Die Parlamentswahlen von 1995 und die Präsidentschaftswahlen von 1998 haben nicht die von der OSZE gestellten Kriterien erfüllt, während die Abschaffung der Todesstrafe und die zumindest offizielle Abschaffung der Zensur Schritte in die richtige Richtung darstellen. Die für Dezember 1999 angesetzten Kommunalwahlen sind deshalb für das Land von enormer außenpolitischer Bedeutung, denn sie könnten über die Aufnahme Aserbaidschans in den Europarat entscheiden, der Aserbaidschan und Armenien gleichzeitig aufnehmen möchte und möglicherweise Anfang 2000 darüber entscheiden will.

Auch die Parlamentswahlen in Armenien am 31. Mai 1999 haben in ihrer Durchführung zwar eine Verbesserung gegenüber früheren Wahlen ergeben, jedoch noch nicht den OSZE-Standard erreicht. Im Grunde besitzt Armenien wenig Alternativen zu einem Reformkurs. Das Land ist zutiefst abhängig von Finanzspritzen westlicher Institutionen. Ob aber allein durch Druck westlicher Regierungen und Finanzorganisationen der Kreislauf von undemokratischen Herrschaftsformen, Nationalismus und gewaltsamen ethnischen Auseinandersetzungen unterbrochen werden kann, scheint weiterhin fraglich.

# Die Kaukasus-Politik der Europäischen Union

---

## I. Einleitung

---

Seit dem Zerfall der Sowjetunion ist die EU bemüht, ihren Beitrag zur Stabilisierung des Kaukasus zu leisten und den schwierigen Prozeß der Herausbildung lebensfähiger, unabhängiger Staaten in den ehemaligen Sowjetrepubliken Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu unterstützen. Sie setzt dafür beträchtliche Finanzmittel ein. Die jungen Staaten tragen schwer an dem sowjetischen Erbe. Als Sowjetrepubliken verfügten sie über keinerlei unabhängige staatliche oder gesellschaftliche Institutionen. In allen Entscheidungsgremien wirkten Russen als Vollstrecker des Willens Moskaus. Ihre Wirtschaftssysteme, die vollständig auf die Bedürfnisse Moskaus und der sowjetischen Planwirtschaft ausgerichtet waren, standen nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 vor dem völligen Ruin. Das schwerste Erbe besteht jedoch in den zahlreichen ungelösten ethnischen und territorialen Konflikten in der Region. Sie sind unmittelbare Folge der *divide et impera*-Politik Stalins, der im Interesse einer besseren Kontrolle Moskaus über die kolonisierten Völker nicht davor zurückschreckte, ganze Volksgruppen umzusiedeln, auseinanderzureißen oder mit anderen Minderheiten zu vermengen. Diese Konflikte wurden jahrzehntelang von Moskaus Militärmacht im Zaum gehalten. Sie entluden sich aber noch während der Schlußphase der Sowjetunion unter Gorbatschow in einem offenen Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um die überwiegend armenisch besiedelte, aber ganz auf aserischem Territorium liegende Enklave Berg-Karabach. Seit der staatlichen Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetrepubliken geht es um einen echten zwischenstaatlichen Konflikt, um deren Beilegung sich die internationale Staatengemeinschaft bislang erfolglos bemüht hat. Einer Lösung harren auch die ethnischen Konflikte innerhalb Georgiens in den Regionen Abchasien, Adscharien und Südossetien, die alle drei auf Unabhängigkeit oder zumindest größere Autonomie drängen.

---

*Der Verfasser arbeitet im Auswärtigen Amt. Der Artikel gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.*

---

## II. Die Interessen der EU und anderer Länder

---

Die EU ist aus mehreren Gründen dringend daran interessiert, daß es in dieser strategisch wichtigen Nachbarregion nicht zu einer Krisenentwicklung wie auf dem Balkan kommt. Sie hat sowohl strategische und ökonomische, als auch kulturell-historische Interessen an der Stabilisierung der jungen Staaten und an einer gedeihlichen Entwicklung der Region insgesamt. Als Wiege der mittelöstlich-europäischen Zivilisation verbinden uns auch gemeinsame kulturelle Wurzeln. Die strategische Bedeutung des Kaukasus an der Nahtstelle zwischen Europa und Asien und als Tor zu Mittelasien und Transitroute nach China und Japan wird durch die geopolitische Lage der Region, in der die großen Nachbarn Rußland, Türkei und Iran widerstreitende Interessen geltend machen, noch verstärkt. Die USA treten aus diesem Grunde ebenfalls auf den Plan, wobei das Hauptinteresse Amerikas zweifellos in der Sicherung zumindest einer Mitkontrolle über die kaspischen Öl- und Gasvorkommen liegt. Anders als das „Great Game“ um den Kaukasus und Zentralasien im letzten Jahrhundert, in dem England und Rußland die Hauptkonkurrenten waren, spielt sich der jetzige Wettstreit um Einfluß im Kaukasus hauptsächlich zwischen Rußland, den USA, der EU, der Türkei und dem Iran ab, wobei zunehmend auch Japan Wirtschafts- und Handelsinteressen geltend macht. Auch die Ukraine mit ihrer Schwarzmeer-Gegenküste zum Kaukasus hat regionale Ambitionen. Sie ist mit Georgien und Aserbaidschan in der als Gegengewicht zu der von Moskau dominierten GUS gegründeten sogenannten GUUAM-Gruppe verbunden, der darüber hinaus Moldawien und neuerdings Usbekistan angehören.

Von den EU-Staaten ist zu England und Frankreich auch Italien, dessen Ölgesellschaften ebenso wie die britisch/niederländischen und französischen Firmen in Baku präsent sind, sowie immer stärker auch Deutschland als wirtschaftlicher und politischer Machtfaktor hinzugetreten, dem sich die Kaukasusländer, insbesondere Georgien, auch kulturell eng verbunden fühlen. Auch Griechen-

land ist präsent, vor allem um sich durch enge Beziehungen zu dem mit der Türkei wegen des Genozids von 1915 in sehr schwierigem Nachbarschaftsverhältnis befindenden Armenien regionale Vorteile gegenüber Ankara zu verschaffen. Diese fünf EU-Staaten sind inzwischen auch mit Botschaften in der Region vertreten, davon Deutschland als erstes bereits 1992 mit eigenen Botschaften in allen drei Kaukasusstaaten.

Europa wird seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluß jedoch nur erfolgreich geltend machen können, wenn es geschlossen und nicht im politischen Widerstreif seiner Hauptmächte auftritt. Auch die weiterhin unterschiedlichen Außenhandelsinteressen werden allmählich in einer gesamteuropäischen Interessenkonvergenz aufgehen. Mit Hilfe der von der EU mit den drei Kaukasusstaaten im April 1996 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ist eine wichtige Grundlage für die Entwicklung einer einheitlichen EU-Politik im Kaukasus geschaffen worden. Die EU hat zunächst mit Nahrungsmittel- und humanitärer Hilfe, anschließend auch durch von der Kommission klug ausgewählte Projekte der regionalen Zusammenarbeit ihren Einfluß stetig ausbauen können. Letztlich werden diese Kaukasusrepubliken ihre Unabhängigkeit gegen die übermächtigen Nachbarn nur durch ihre stärkere Integration in der Region sichern können. Die drei südkaukasischen Staaten schauen daher mehr denn je auf die EU in der Hoffnung, daß Europa mittels dieser wichtigen Regionalprojekte auch eine stärkere politische Rolle bei der Lösung der Regionalkonflikte spielen wird, zumal die seit Jahren im Rahmen der OSZE (Minsk-Gruppe zum Berg-Karabach-Konflikt unter Co-Vorsitz von USA, Rußland und Frankreich sowie Mission für Südossetien) sowie der Vereinten Nationen (Beauftragter für Abchasien) zur Beilegung der Konflikte unternommenen Anstrengungen bislang erfolglos blieben.

Die Hinwendung Armeniens, Georgiens und Aserbaidschans nach Europa ist nach jahrhundertelanger Isolation und Unterdrückung zunächst durch das Zarenreich und später das Sowjetimperium auch ein tiefes zivilisatorisches Bedürfnis dieser Völker. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion um die Gewährung eines Beitrittsstatus für die Türkei und auch die Balkanländer sowie der bereits erfolgten Aufnahme Georgiens im April 1999 in den Europarat äußern die drei südkaukasischen Staaten offen ihren Wunsch nach einer Perspektive für einen EU-Beitritt, den sie realistischerweise aber nicht in einigen Jahren, sondern Jahrzehnten erwarten. Das georgische Parlament

hat sich in einer Entschließung von Anfang September 1999 für eine Assoziierung Georgiens mit den Beitrittsländern aus Mitteleuropa abgeschlossenen Europaabkommen ausgesprochen.

Eher geringen Einfluß wird die EU auf längere Sicht im Nordkaukasus ausüben können. Dessen Konfliktregionen Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan gehören zur Russischen Föderation, so daß die EU ohne das Plazet Moskaus kaum Einwirkungsmöglichkeiten hat. Die ethnischen Probleme dort greifen allerdings auch auf den Südkaukasus über und umgekehrt. So hat die Statusfrage zu dem zu Georgien gehörenden Südossetien Auswirkungen auf das in der Russischen Föderation liegende Nordossetien und wegen der Flüchtlingsströme auch auf die soziale und wirtschaftliche Lage im benachbarten Dagestan. Eine Gesamtbefriedung der Region kann auch vor diesem Hintergrund nur durch eine enge Zusammenarbeit mit Rußland erreicht werden. Rußland ist seinerseits wiederum insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen an einem guten Verhältnis zur EU gelegen. Rußland schätzt die EU – vor allem seit den beiden letzten Jahren – zunehmend auch als politischen Machtfaktor ein. Letztlich könnte Rußland bereit sein, im Interesse eines Zurückdrängens des als Welthegemonie bewerteten US-Einflusses mit der EU auch bei der Stabilisierung und Lösung der offenen Konflikte im Kaukasus enger zusammenzuarbeiten. Washington dürfte ähnlich wie bei der Förderung einer „Führungsrolle“ der EU beim Wiederaufbau im Kosovo eine noch stärkere wirtschaftliche Unterstützung der EU für die Kaukasusstaaten befürworten, solange dies seine eigenen Wirtschaftsinteressen an den kaspischen Energieressourcen nicht beeinträchtigt. Ob die USA auch eine stärkere politische Rolle der EU oder gar eine Abstimmung zwischen der EU und Rußland gutheißen könnte, wird vor allem davon abhängen, inwieweit die strategischen Interessen der USA insbesondere an einer angemessenen Berücksichtigung der regionalen Rolle des NATO-Partners Türkei und an einem Zurückdrängen des Iran dabei genügend berücksichtigt werden.

---

### III. Die Entwicklung der bilateralen Beziehungen der EU zu den drei Kaukasusstaaten

---

Bereits unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion haben die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EU, an erster Stelle Deutschland, die Unabhängig-

keit der südkaukasischen Staaten anerkannt. Wegen der Bürgerkriege in Georgien, des Berg-Karabach-Konfliktes zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie des Tschetschenien-Krieges sah sich die EU sogleich vor die Entscheidung gestellt, ob sie die dringend benötigte humanitäre Hilfe für die Millionen von Flüchtlingen bereitstellen soll. Sie hat nicht gezögert und zügig mit Hilfe des European Community Humanitarian Office (ECHO) in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und von Nichtregierungsorganisationen beträchtliche Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat sie auch in größerem Maßstab Nahrungsmittelhilfe geleistet. Schließlich begann die EU bereits 1992 Mittel der technischen Zusammenarbeit unter dem für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und die Mongolei entwickelten TACIS-Programm (Technical Assistance for the CIS) bereitzustellen. Die Projekte zielten zunächst auf Maßnahmen der Nothilfe und nachfolgend verstärkt auf die Unterstützung bei der Herausbildung staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen sowie die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen. Dabei hat die EU von vornherein großen Wert darauf gelegt, die drei Staaten unter Berücksichtigung ihrer jeweils besonderen Bedürfnisse nach denselben Maßstäben und mit denselben Instrumenten zu behandeln. Die vertraglichen Beziehungen waren mittelbar zunächst auf das 1989 noch mit der UdSSR abgeschlossene Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit gestützt. Die drei Staaten haben zwar eine förmliche Übernahme dieses Abkommens aus prinzipiellen Gründen abgelehnt („Keine Übernahme alter Verträge der UdSSR!“). Sie haben aber die Anwendung der darin von der EU gewährten Meistbegünstigungsklausel sowie den in Form von Gemischten Ausschüssen vorgesehenen institutionalisierten Dialog mit der EU dankbar angenommen. Die EU hat daher – beginnend im Dezember 1994 – mit allen drei Staaten jeweils vier Sitzungen der Gemischten Ausschüsse abwechselnd in Brüssel und in der Region abgehalten, die zunehmend über die reinen Handels- und Wirtschaftsfragen auch Themen der regionalen Zusammenarbeit und des Politischen Dialogs sowie der Abwicklung der Hilfsprogramme umfaßten.

1994 begann die Kommission im Rahmen des TACIS-Programms mit den von den Kaukasusländern sofort begrüßten regionalen Infrastrukturprojekten, die eine Anbindung Zentralasiens über den Kaukasus an Europa im Energiesektor (Öl- und Gas-Pipelines) und im Transportbereich („Wiederbelebung der historischen Seidenstraße“) vorsehen. Die Kommission gab einen weiteren maß-

geblichen Anstoß zum Ausbau der Beziehungen durch die Vorlage einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament im Juni 1995 über eine Strategie für die Beziehungen der EU mit den drei Kaukasusrepubliken. Darin schlug sie den zügigen Abschluß von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit den drei Staaten vor. Diese erstmals 1992 mit Rußland und inzwischen mit allen NUS mit Ausnahme von Tadschikistan abgeschlossenen Abkommen stellen die Beziehungen auf eine qualitätsmäßig völlig neue Stufe. Sie umfassen alle Bereiche der mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 erweiterten Handlungsfähigkeit der EU, also neben dem klassischen Außenhandel der EG im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit auch die neuen „Säulen“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie von Justiz und Inneres. Es handelt sich daher um sogenannte Gemischte Abkommen, die sowohl die EG als auch die Mitgliedstaaten binden und sowohl vom Europäischen Parlament als auch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen. Die Aushandlung der Abkommen mit den drei Staaten durch die Kommission und den Rat erwies sich als weitgehend unproblematisch, da sie überwiegend dem Modell der zuvor mit Rußland, der Ukraine und Weißrußland abgeschlossenen Abkommen folgten. Sie enthalten allerdings in zweierlei Hinsicht wesentliche Unterschiede. Erstens sehen sie anders als die mit den drei slawischen Ländern vereinbarten PKAs keine Perspektive der Errichtung einer Freihandelszone mit der EU vor. Im Unterschied aber zu den Abkommen mit den zentralasiatischen Staaten sind sie deutlich auf das Ziel angelegt, die zu Europa gehörenden kaukasischen Länder ebenso wie die slawischen NUS in „einen europaweiten Raum der Zusammenarbeit“ einzubeziehen. Diesem Ziel kommt vor dem Hintergrund des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der die Perspektive von Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen der EU mit den Balkanländern eröffnet, sowie der geplanten Erweiterung der EU um die Schwarzmeerränder Rumänien und Bulgarien und möglicherweise die Türkei besondere strategische Bedeutung zu, da damit die Kaukasusstaaten zu unmittelbaren Nachbarn der erweiterten EU werden.

Der zweite wesentliche und von der EU gezielt aufgenommene Unterschied zu den anderen PKA liegt darin, daß besonderer Wert bei den drei Kaukasusstaaten auf einen politischen Dialog auf regionaler Ebene gelegt wird. Hiermit wollte die EU ihre von Anfang an verfolgte Politik der Unterstützung der regionalen Stabilisierungen und

regionalen Integration, ohne die Unabhängigkeit und wirtschaftliche Prosperität dieser Staaten kaum gesichert werden können, auch vertraglich festschreiben. Die drei Regierungen haben diesen regionalen Ansatz von vornherein akzeptiert. So kamen die drei Staatspräsidenten Schewardnadse, Alijew und Ter-Petrosian auf Einladung der EU zur Unterzeichnung der Abkommen am 1. April 1996 nach Luxemburg zu einem ersten gemeinsamen Kaukasus-Gipfel mit den Außenministern der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten zusammen. Die Bemühungen der EU, bereits zu diesem Zeitpunkt ein gemeinsames politisches Dokument in Form einer feierlichen Gemeinsamen Erklärung zu verabschieden, scheiterten jedoch an den unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen Armenien und Aserbaidschan hinsichtlich der territorialen Lösung für Berg-Karabach. Die EU hat diesen regionalen Ansatz seitdem dennoch konsequent weiterverfolgt.

---

#### IV. Regionale Infrastrukturprojekte

---

Der Regionalansatz der EU kommt insbesondere in den von ihr initiierten großen Infrastrukturvorhaben INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) und TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia) zum Ausdruck. Nicht nur die unmittelbar begünstigten Staaten der Region und die anderen NUS, sondern auch die südosteuropäischen Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien, aber auch Polen und Ungarn sowie die Türkei und Rußland messen diesen Vorhaben große politische und wirtschaftliche Bedeutung bei. So fand im September 1998 unter Teilnahme der Präsidenten bzw. Regierungschefs von Armenien, Aserbaidschan, Georgien, der Ukraine, von Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan und Moldawien ein TRACECA-Gipfel in Baku statt, bei dem ein Rahmenabkommen über die Wiedererrichtung der alten Seidenstraße unterzeichnet wurde. An diesem von der EU geförderten Treffen nahmen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie die Beitrittsländer, die Türkei und Rußland als Beobachter teil. Die EU-Präsidentschaft unterzeichnete zusammen mit den Teilnehmerstaaten eine politische Erklärung zur Unterstützung des Abkommens. Es wurde außerdem beschlossen, mit Unterstützung aus TACIS-Mitteln ein TRACECA-Sekretariat in Baku einzurichten. Die potentielle Bedeutung von TRACECA, für das die EU bisher 45 Mio Euro eingesetzt hat, für die Stabilisierung der Region, die Wiederherstel-

lung der erschütterten Volkswirtschaften, die Anbindung Mittelasiens an Europa sowie den Handels- und Wirtschaftsaustausch zwischen der EU und Südosteuropa mit dem Kaukasus und Mittelasiens ist kaum zu überschätzen. Dies gilt möglicherweise in noch höherem Maße für das INOGATE-Programm. Dieses 1994 ebenfalls im Rahmen des TACIS-Programms begonnene Vorhaben sieht überwiegend technische Hilfe für die Rehabilitierung, Modernisierung und Ausweitung der Öl- und Gaspipelines in der Region und ihre Anbindung nach Osten an die Produktionsstätten in Mittelasiens sowie nach Westen zu den Abnehmern im Schwarzmeerraum (vor allem die Türkei) und in Europa vor. Es zielt insbesondere auf die Entwicklung alternativer, von Moskau unabhängiger Routen und will damit zugleich zur Erschließung der hydrokarbonischen Energiequellen des Kaspischen Meeres und Zentralasiens beitragen. Damit dient das Programm letztlich auch der Verbesserung der immer noch zu über 80 Prozent von Rußland und dem Nahen Osten abhängigen Energieversorgung Westeuropas. Das Interesse an einer Diversifizierung der europäischen Energieversorgung wird verstärkt durch die EU-Osterweiterung, denn die mittelosteuropäischen Beitrittsländer sind in noch stärkerem Maße als die jetzigen EU-Mitgliedstaaten von den Energieimporten aus Rußland abhängig. Der Erfolg dieses bislang mit 50 Mio. Euro geförderten Programms zeigt sich auch daran, daß neben den NUS als eigentlichen Nutznießern inzwischen alle mittelosteuropäischen Beitrittsländer sowie auch die Balkanländer und die Türkei als Beobachter daran teilnehmen. Bei den Sitzungen im Rahmen des INOGATE-Programms sind außerdem die internationalen und europäischen Finanzinstitutionen, namentlich IWF, Weltbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) präsent, welche die angestrebte Beteiligung des Privatsektors an den künftigen Investitionsprojekten mitfinanzieren sollen. Auch Rußland hat seine anfängliche Zurückhaltung zugunsten einer zunehmend aktiveren Beteiligung mit Beobachterstatus aufgegeben. Inzwischen zeigt sich auch der Iran an dem Programm interessiert. Die EU hat beschlossen, den Iran bei der nächsten INOGATE-Konferenz als Beobachter zuzulassen. Im Rahmen von INOGATE hat die EU bereits zahlreiche wichtige Beiträge zur Wiederherstellung und Schaffung neuer Routen zwischen dem Kaspischen und Schwarzen Meer und dem europäischen Markt (u. a. für das sogenannte „early oil“ aus den neuen kaspischen Förderquellen) geleistet. Darüber hinaus wurde mit Hilfe von INOGATE ein institutionelles Rahmenabkommen für die Errichtung zwi-

schenstaatlicher Öl- und Gas-Verbindungen ausgearbeitet, das am 17. Februar 1999 in Brüssel von den NUS paraphiert wurde. Ziel des Abkommens ist die Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für die Errichtung der Transportverbindungen zwischen den Herstellern um das Kaspische Meer, den Transitländern und den Verbraucherländern in Europa. Es sieht internationale Standards für Herstellung und Management der Infrastruktursysteme vor, die insbesondere auch die Einhaltung der im Kyoto-Abkommen festgelegten Umweltkriterien verlangen. Dieses Abkommen wurde in Anwesenheit der EU-Präsidentschaft und der Kommission sowie von Vertretern der fünfzehn Mitgliedstaaten am 22. Juli 1999 in Kiew auf Ebene der Premierminister unterzeichnet. An dem Gipfeltreffen nahmen außerdem hochrangige Vertreter aus Rußland, Polen, Rumänien, Bulgarien und der Türkei teil. Die Ukraine hatte sich im Vorfeld mit großem Nachdruck um die Abhaltung dieses INOGATE-Gipfels bemüht, um ihre Rolle als künftiges Schlüsselland sowohl für den Transport (u. a. Ausbau des Ölterminals Odessa) als auch als potentiell großes Verbraucherland zu unterstreichen. Wie bereits bei TRACECA wird ein von der Kommission finanziell und logistisch unterstütztes eigenes INOGATE-Sekretariat in Kiew eingerichtet. Der Rat hat die mit dem INOGATE-Programm verfolgte Diversifizierung der Energieversorgung Westeuropas durch Schaffung multipler Pipelinerouten ausdrücklich unterstützt. Auf der Grundlage eines vertraulichen Arbeitspapiers über die Kaspische Energie verabschiedete er am 18. Mai 1998 öffentliche Schlußfolgerungen, in denen er sich für ein System multipler Pipelines ausspricht. Für die EU sind insbesondere die transkaukasischen Routen, die eine Weiterleitung über das Schwarze Meer nach Südosteuropa in die europäischen Leitungsnetze ermöglichen, von Interesse. Zugleich stellte der Rat klar, daß die Entscheidung über die jeweils ausgewählten Strecken die beteiligten Unternehmen überwiegend nach geschäftlichen Erwägungen bestimmen.

Als dritten Bereich regionaler Infrastrukturvorhaben hat die EU die Sanierung der alten Bahnverbindungen im Kaukasus sowie die Schaffung von Telekommunikations- und anderer Netzwerke vorgeschlagen. Konkret wird die Wiederherstellung der alten Eisenbahnlinien Baku-Nachitschewan und Eriwan-Dshulfa sowie der Nord-Süd-Strecke von Rußland nach Georgien ins Auge gefaßt. Hinzu käme die Perspektive, entlang der Eisenbahnlinien Telekommunikationsverbindungen mit Faseroptik zu verlegen. Diesen Vorhaben käme besondere Bedeutung als vertrauensbildende

Maßnahme zu, denn sie setzen voraus, daß die Beteiligten ihren guten Willen zur Lösung der Konflikte auch mit Taten unter Beweis stellen. Die erste Strecke führt über den Korridor zwischen Armenien und Berg-Karabach in Aserbaidschan, der von Armenien besetzt wird. Aus aserischer Sicht kann die Strecke nur realisiert werden, wenn sich Armenien zuvor aus dem besetzten Gebiet zurückzieht. Die Nord-Süd-Strecke Rußland-Georgien verläuft über Abchasien und würde eine Befriedung dieses Konfliktes voraussetzen. Die EU hat gezielt dieses Angebot zur Wiederherstellung der Eisenbahnverbindungen unterbreitet, um einen weiteren Anreiz zur Lösung der Konflikte zu geben.

Die Förderung dieser Regionalvorhaben steht in dem breiteren Kontext der von der Kommission in ihrer Mitteilung über die Schwarzmeer-Zusammenarbeit vom November 1997 entwickelten Politik, durch gezielte Synergien und Verbindungen zwischen den Programmen TACIS, PHARE und MEDA das Beziehungsgeflecht zwischen der EU, den mittel- und südosteuropäischen Beitrittsländern mit den NUS und den Mittelmeeranrainern und insbesondere der Türkei immer enger zu knüpfen. Damit soll vor allem der Entstehung neuer Bruchlinien in Europa im Zuge der kommenden EU-Erweiterung(en) entgegengewirkt werden. Durch den Stabilitätspakt für Südosteuropa wird es nunmehr möglich, auch die Balkanländer, die aufgrund ihres offensichtlichen Interesses als mögliche Transit- und Verbraucherländer an INOGATE sehr früh als aktive Beobachter teilnahmen, in dieses gesamteuropäische Verflechtungsnetz einzubeziehen.

---

## V. Der Kaukasus-Gipfel und die Gemeinsame Erklärung der EU mit den drei Kaukasusstaaten

---

Den bisherigen Höhepunkt auf dem Weg zu einer einheitlichen Kaukasuspolitik der EU markierte das von der deutschen EU-Präsidentschaft unter Vorsitz von Außenminister Fischer abgehaltene Treffen der Fünfzehn mit den drei kaukasischen Staats-/Regierungschefs am 22. Juni 1999 in Luxemburg. Formeller Anlaß für das Treffen war das Inkrafttreten der PKA zum 1. Juli 1999. An dem Treffen nahmen die Präsidenten Schewardnadse (Georgien) und Kotscharian (Armenien) sowie der aserische Premierminister Rassizade anstelle des erkrankten Präsidenten Alijev teil.

Die deutsche Ratspräsidentschaft und die Kommission haben dieses herausragende Ereignis mit langer Hand vorbereitet und die Mitgliedstaaten in einem frühen Stadium gebeten, die noch ausstehenden Ratifizierungen der Abkommen durch die nationalen Parlamente rechtzeitig einzuleiten, damit sie spätestens zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in Kraft treten könnten. Die Kommission hat außerdem eine neue Mitteilung über die Beziehungen zum Kaukasus im Rahmen der PKA vorbereitet, die sie rechtzeitig vor dem Gipfel dem Rat vorgelegt hat. Der Rat verabschiedete dazu am Vorabend des Gipfeltreffens Schlußfolgerungen, in denen er die Mitteilung der Kommission begrüßt und es für zweckmäßig erklärt, in den kommenden Jahren große strategische Ziele für die Politik der EU gegenüber der Region festzulegen. Erstmals stellte der Rat einen ausdrücklichen Zusammenhang zwischen der Unterstützung der EU und der Lösung der Konflikte her. Die Maßnahmen der EU sollen künftig noch stärker die Fortschritte bei der Beilegung der Konflikte widerspiegeln. Aus guten Gründen ging der Rat jedoch nicht so weit, bei dauerhaftem Ausbleiben einer Lösung der Konflikte die Einstellung der EU-Unterstützung vorzusehen. Dennoch haben die Kaukasusländer das deutliche Signal, daß die Unterstützung seitens der EU den angestrebten Erfolg auf Dauer nur bei einer Beilegung der Konflikte haben und daher auch nur dann weiterhin gerechtfertigt werden kann, verstanden.

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Gipfels war es, daß die deutsche Ratspräsidentschaft und die Kommission frühzeitig den Entwurf der Gemeinsamen Erklärung erarbeitet und bereits zu Jahresbeginn den Abstimmungsprozeß sowohl mit den Kaukasusstaaten als auch mit den EU-Mitgliedstaaten begonnen haben. In mehreren getrennten Verhandlungsrunden mit den drei kaukasischen Regierungen konnte erreicht werden, daß Armenien und Aserbaidschan auf ursprünglich vorgebrachte Textwünsche, die offensichtlich für die andere Seite inakzeptabel gewesen wären, verzichteten. Georgien hat ohnehin von Anfang an eine sehr konstruktive Haltung zum Entwurf der Erklärung eingenommen.

Die Gemeinsame Erklärung, bestehend aus fünfzehn Punkten, ist das erste substantielle politische Dokument, auf das sich die drei Kaukasusstaaten gemeinsam verständigen konnten. Ihr kommt insoweit historische Bedeutung zu. Das Zustandekommen der Gemeinsamen Erklärung wird daher allgemein als großer Erfolg für die Kaukasuspolitik der EU unter der deutschen Ratspräsidentschaft gewertet. Die Kernaussage der Erklärung ist die

Feststellung seitens der EU, daß die Wirksamkeit der EU-Unterstützung von der Entwicklung des Friedensprozesses in der Region abhängt. Die EU betont, daß sie der regionalen Zusammenarbeit, der Konfliktnachsorge und dem Wiederaufbau sowie der Investitionsförderung in den früheren Konfliktgebieten besondere Bedeutung beimesse. Damit kommt auch in der Gemeinsamen Erklärung der Zusammenhang zwischen fortgesetzter Unterstützung seitens der EU und der Konfliktbeilegung deutlich zum Ausdruck. Die Hauptelemente der Gemeinsamen Erklärung sind die:

- Umsetzung der PKA und Wahrung der darin festgelegten gemeinsamen Werte, Grundsätze und Ziele, die auch den Grundsatz der territorialen Integrität umfassen;
- schrittweise Heranführung der südkaukasischen Republiken in einen größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa;
- baldmögliche Abhaltung der ersten Tagungen der Kooperationsräte. Um das mit dem Gipfeltreffen initiierte Momentum in den Beziehungen zu erhalten, hat sich die finnische Ratspräsidentschaft bereit erklärt, die Kooperationsräte mit den drei kaukasischen Staaten bereits im Oktober dieses Jahres abzuhalten;
- Unterstützung der Konsolidierung der demokratischen Institutionen und der Schutz der Menschenrechte. Dazu soll ein regelmäßiger Menschenrechtsdialog der Regierungen mit den EU-Botschaftern geführt werden;
- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen sowie Angleichung der Rechtsvorschriften im Wirtschaftsbereich an die europäischen Standards;
- die Anerkennung der Kaukasusstaaten, daß die Konflikte im Südkaukasus ihre politische und wirtschaftliche Entwicklung sowie ihre Zusammenarbeit behindern; Unterstützung der Friedensbemühungen der Parteien sowie der betreffenden internationalen Foren, insbesondere der OSZE (Minsk-Gruppe für Berg-Karabach und Mission für Südossetien) sowie der VN (Sonderbeauftragter für Abchasien); Einvernehmen darüber, daß die Konflikte nur mit friedlichen Mitteln gelöst werden können.
- Betonung der Bedeutung regionaler Zusammenarbeit für die Schaffung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten der Region und für eine nachhaltige Entwicklung ihrer Wirtschaft; Einleitung eines regelmäßigen politischen Dialogs, insbesondere auch auf regionaler Ebene gemäß Artikel 5 PKA; außerdem Erhöhung der Wirksamkeit der TACIS-Unterstützung durch einen an die Bedingungen des

jeweiligen Landes angepaßten dialogbestimmten Ansatz; Bekräftigung, im Rahmen von TRACECA und INOGATE den Europa-Kaukasus-Asien-Verkehrskorridor auszubauen und die Rohrleitungsnetze für Öl und Gas zu sanieren, zu modernisieren und zu erweitern. In diesem Zusammenhang bekennen sich erstmals auch die drei Kaukasusländer zu dem von der EU bereits 1997 indossierten Prinzip multipler Pipelinerouten.

- Sanierung der Eisenbahnverbindungen und der Telekommunikations- und anderer Netzinfrastruktursysteme in der Region, einschließlich der Bahnverbindungen Baku-Nachitschewan und Eriwan-Dshulfa sowie der Nord-Süd-Verbindungen zwischen Rußland und Georgien als wichtige vertrauensbildende Maßnahmen. Die drei Kaukasusländer verpflichten sich, für die Wiedereröffnung der Verkehrsverbindungen schnellstmöglich günstige Bedingungen zu schaffen.
- Mahnung an die Südkaukasusstaaten, die Voraussetzungen für ihren schnellstmöglichen Beitritt zu internationalen Institutionen, einschließlich des Europarates und der WTO zu schaffen. Die EU begrüßt den Beitritt von Georgien zum Europarat im April 1999.
- Würdigung, daß auch die Parlamentspräsidenten der drei Staaten im März 1999 ein gemeinsames Treffen in Straßburg abgehalten haben;
- Ausarbeitung detaillierter Arbeitsprogramme zur Umsetzung der in der Gemeinsamen Erklärung enthaltenen Ziele durch die EU und die Kaukasusstaaten.

Die drei Staats-/Regierungschefs haben das Gipfeltreffen und die Verabschiedung der Gemeinsamen Erklärung als historisches Ereignis gewürdigt, das dem Wunsch ihrer Völker nach Annäherung und schließlich Integration in Europa einen großen Dienst erwiesen habe. Präsident Schewardnadse sprach davon, daß mit der Anerkennung der Unabhängigkeit und Souveränität Georgiens seitens der EU und dem Ausbau einer weitreichenden Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner für das georgische Volk ein jahrhundertalter Traum in Erfüllung gehe. Georgien wolle nach über tausendjähriger Isolation und Unterjochung in die europäische Zivilisation zurückkehren. Es sehe sich mit dem Beitritt zum Europarat und dem EU-Kaukasusgipfel in dieser europäischen Berufung bestätigt. Als zeitliche Perspektive für einen Beitritt von Georgien zur EU nannte Präsident Schewardnadse einen Zeitraum von 40 Jahren.

Für die EU wäre es sicherlich verfrüht, über neue langfristige Beitrittsperspektiven zu spekulieren,

solange für die gegenwärtige Erweiterungsrunde mit den mittelosteuropäischen Kandidaten und die Annäherung der Balkanländer noch keine zeitliche Perspektive abzusehen ist. Außerdem müßte sich eine um zahlreiche neue Mitglieder erweiterte EU vor neuen Beitrittsanträgen erst einmal sorgfältig ihrer fortdauernden politischen Handlungs- und wirtschaftlichen Konvergenzfähigkeit vergewissern.

Die Interessen der EU an der Region gebieten es allerdings, alles zu tun, um am südöstlichen Rand Europas eine weitere Destabilisierung oder gar eine Entwicklung wie auf dem Balkan zu verhindern. Die drei Staats-/Regierungschefs stimmten mit der EU darin überein, daß bei dieser Aufgabe Rußland eine maßgebliche Rolle zukommt. Die EU hat dies in ihrer auf dem Europäischen Rat in Köln am 4. Juni 1999 verabschiedeten Gemeinsamen Strategie für Rußland auch ausdrücklich anerkannt. Auf der Grundlage dieser Gemeinsamen Strategie kann die EU erstmals auch im Bereich der GASP mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Sie könnte z. B. zusammen mit Rußland gemeinsame Maßnahmen zur Befriedung des Kaukasus beschließen. Rußland könnte daran aus mehreren Gründen interessiert sein. So würde russisches Wohlfühlen im Kaukasus zum einen das allgemeine Umfeld für eine noch engere wirtschaftlich-finanzielle Zusammenarbeit der EU zugunsten Rußlands verbessern. Eine Stabilisierung des Kaukasus mit der Aussicht einer allmählichen wirtschaftlichen Erholung hätte außerdem auch für die russischen Regionen im Nordkaukasus positive Auswirkungen. Dagegen müßte Moskau von einer weiteren Destabilisierung negative Auswirkungen auf den immer noch schwelenden Konflikt in Tschetschenien und auch auf die anderen moslemischen Förderationssubjekte im Nordkaukasus, wie sich jetzt in Dagestan zeigt, befürchten. Beim Luxemburger Treffen wurde daher die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die schließlich gelungene Einbindung Rußlands im Rahmen der G 8 bei der Lösung der Kosovokrise auch einen Anstoß für eine konstruktivere russische Haltung zu einer engeren Zusammenarbeit mit der EU bei der Lösung der Konflikte im Kaukasus geben könnte.

---

## VI. Verstärkung der Rolle der EU bei der Konfliktlösung

---

Vor diesem Hintergrund sollte die EU das mit dem Luxemburger Gipfeltreffen initiierte Momentum entschlossen nutzen, um ihre beträchtlichen Instrumente und Mittel für eine noch stärkere

Rolle in den unterschiedlichen Friedensbemühungen einzusetzen. Daß dieses Momentum bereits erste Früchte trägt, zeigt die Tatsache, daß die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan unmittelbar nach der Genesung Präsident Alijew am 16. Juli 1999 zu einem bilateralen Treffen in Genf zusammenkamen, mit dem ein Neuanfang bei der strittigen Grundsatzfrage zum territorialen Status des Kaukasus gemacht werden sollte. Die EU sollte verstärkt die Rolle als Ordnungsmacht ohne Dominanzanspruch ausbauen und ihre komparativen Vorteile gegenüber den anderen Akteuren wie geographische und kulturelle Nähe, Energie- und Infrastrukturinteressen und vertraglich begründete Partnerschaft mit regionalem politischem Dialog voll zum Tragen bringen. Eine verstärkte EU-Rolle hat allerdings nur bei Beachtung der Interessen der anderen Hauptakteure und insbesondere bei enger Mitwirkung der USA und Rußlands Aussicht auf Erfolg. Für die regionalen Infrastrukturprojekte, bei denen sich der EU-Beitrag im wesentlichen auf technische Hilfe beschränkt, ist die EU ebenfalls auf die Einbeziehung der anderen Akteure, insbesondere Weltbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London zur Stimulierung der erforderlichen Privatinvestitionen angewiesen. Bei der Entwicklung einer einheitlichen Kaukasus-Politik der EU wird dem künftigen Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, sowie dem neuen Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, eine maßgebliche Rolle zu wachsen. Die EU könnte erwägen, ebenso wie für den Balkan zusammen mit den USA und Rußland eine hochrangige Kontaktgruppe einzurichten, in der anders als bei den gegenwärtig eingesetzten Vermittlungsforen von OSZE und Vereinten Nationen auch der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommission zu beteiligen wären. Langfristig wäre im Interesse einer verstärkten GASP zu erwägen, die sich ent-

wickelnde einheitliche Kaukasuspolitik der EU durch die Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie für den Kaukasus gemäß dem Amsterdamer Vertrag zu konsolidieren und zu vertiefen. Mit der Perspektive einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte die EU eines Tages sogar über die nötigen militärischen Mittel verfügen, um erforderlichenfalls friedenserhaltende Maßnahmen in der Region zu ergreifen.

Die EU sollte außerdem ihre finanzielle Unterstützung noch eindeutiger als bisher an Fortschritte bei den unterschiedlichen Friedensbemühungen knüpfen. So sollte sie verstärkt einen Teil der Gelder für Projekte der Konfliktnachsorge, des Wiederaufbaus und der Flüchtlingsrückkehr vorsehen, wobei deren Abfließen direkt an konkrete Fortschritte bei der Konfliktlösung geknüpft werden sollte. Den Kaukasusländern muß noch deutlicher als bisher vor Augen geführt werden, daß sie einen nicht unerheblichen Anteil der EU-Gelder einbüßen werden, wenn sie keine Fortschritte bei der Konfliktbeilegung machen.

Die Voraussetzungen, daß die EU als friedensstiftende Ordnungsmacht ohne Dominanzanspruch im Kaukasus wirken könnte, sind mithin gegeben. Es wird an dem Mut, der Weitsicht und der Tatkraft der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Hohen Vertreters der GASP und des neuen Kommissars für Außenbeziehungen liegen, ob und in welchem Maße die EU diese Rolle erfolgreich ausüben wird. Sie könnte dadurch nicht nur eine „Balkanisierung“ der Konflikte in der Region mit geostrategisch unübersehbaren Folgerungen vermeiden. Sie würde zugleich die Einbeziehung der am südöstlichen Rand Europas liegenden Kaukasusstaaten in einen gesamteuropäischen Raum der Zusammenarbeit ermöglichen, die in ihrem eigenen essentiellen Interesse liegt.

### **Eberhard Schneider/Heinrich Vogel: Strukturschwächen der russischen Innenpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/99, S. 3–13

Am Ende dieses Jahrhunderts driftet Rußland am Rand einer gefährlichen Staatskrise. Der Versuch der Systemtransformation, insbesondere der Aufbau eines funktionsfähigen Staatswesens, ist im ersten Anlauf steckengeblieben, die Wirtschaft hat sich noch immer nicht von den Folgen der verschiedenen Experimente mit Privatisierung, monetärer Stabilisierung und massiver Auslandsverschuldung erholt, gleichzeitig aber stehen Wahlen zur Staatsduma (am 19. Dezember 1999) und für das Amt des Präsidenten (im Juni 2000) an. Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993 ist zwar als allgemeiner Rahmen für die Regulierung politischer Konflikte respektiert, das Interesse der politischen Akteure bleibt jedoch vorrangig auf kurzfristigen Machterhalt und Nutzung der nach wie vor erheblichen rechtsfreien Räume für Zwecke individueller Bereicherung gerichtet. Die Instabilität seiner innenpolitischen Strukturen macht es für die internationale Gemeinschaft auf absehbare Zeit zu einem schwer berechenbaren Partner.

### **Roland Götz: Die Wirtschafts- und Finanzlage Rußlands vor den Dumawahlen 1999**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/99, S. 14–20

Mitte 1999 wurde von russischen Politikern ein rosiges Bild der Wirtschaftslage entworfen. Für 1999 sei wieder Wirtschaftswachstum zu erwarten, die Inflation sei eingedämmt, der Rubelkurs stabil. Bei näherem Hinsehen können die von der amtlichen Statistik publizierten Daten aber kaum überzeugen. Der Produktionsanstieg im ersten Halbjahr 1999 beschränkt sich auf die Industrie und den Gütertransport, während die landwirtschaftliche Produktion weiter zurückgeht. Er wird nicht von einer entsprechenden Zunahme des privaten Konsums und der Anlageinvestitionen getragen. Die Banken verfügen über liquide Mittel, die sie nicht produktiv investieren, sondern auf Konten der Zentralbank halten. Der Rubelkurs wird von der Zentralbank gestützt, wofür ihre Devisenreserven nicht mehr lange reichen werden. Darüber hinaus bleibt Rußland noch viele Jahre auf die Konzilianz seiner westlichen Gläubiger angewiesen, bevor ein im Lande selbst initiiertes Wirtschaftsaufschwung sowohl vermehrte westliche Investitionen als auch die Rückkehr eines Teils des russischen Fluchtkapitals bewirken wird.

### **Rainer Freitag-Wirringhaus: Politische Konstellationen im Südkaukasus**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/99, S. 21–31

Kosovokrieg und neue NATO-Strategie haben auch im Südkaukasus Erwartungen ausgelöst und neue Entwicklungen beschleunigt. Obwohl die Situation in den Konfliktgebieten Abchasien und Berg Karabach keine NATO-Intervention rechtfertigen würde, war sowohl in Georgien als auch in Aserbaidschan die Erwartung groß, daß sich der Westen nach Ende des Kosovokrieges verstärkt dem Kaukasus zuwenden würde. Beide streben langfristig einen NATO-Beitritt an. Durch die sicherheitspolitische Ausrichtung der GUUAM-Allianz (Georgien-Ukraine-Usbekistan-Aserbaidschan-Moldawien) und ihre Anlehnung an die NATO ist die GUS in zwei Gruppen gespalten. Die Verhältnisse Aserbaidschans und Armeniens zu ihren jeweiligen strategischen Partnern USA und Rußland sind ambivalent. Auch Armenien möchte trotz des Ausbaus seiner militärischen Allianz mit Moskau in europäische Strukturen eingebunden werden. Möglicherweise hat der amerikanische Druck auf die Konfliktparteien am Rande des NATO-Gipfels im festgefahrenen Karabach-Friedensprozeß eine Wende eingeleitet.

### **Detlev Wolter: Die Kaukasus-Politik der Europäischen Union**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/99, S. 32–39

Die EU hat aus geographischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen strategische Interessen im Kaukasus. Insbesondere muß sie vermeiden helfen, daß es in dieser aufgrund der widerstreitenden Interessen Rußlands, des Iran und der Türkei geopolitisch äußerst sensiblen und zugleich aufgrund der Öl- und Gasvorkommen sowie der Bedeutung als Verkehrsrouten zwischen Europa und Asien wirtschaftlich wichtigen Region am südöstlichen Rand Europas zu einer Krisenentwicklung wie auf dem Balkan kommt. Die EU gilt inzwischen als einer der Hauptakteure im Kaukasus. Durch den im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgesehenen politischen Dialog auf regionaler Ebene verfügt die EU auch über beträchtliche politische Einflußmöglichkeiten. Dies wurde zuletzt auf dem unter deutscher Ratspräsidentschaft abgehaltenen Kaukasusgipfel der 15 EU-Staaten mit den Staats-/Regierungschefs von Armenien, Aserbaidschan und Georgien am 22. Juni 1999 in Luxemburg deutlich.